

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. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Ontvangen 7 maart 2024

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake bovengenoemd wetsvoorstel. Zij is de Kamerfracties erkentelijk voor hun inbreng. Uit het verslag blijkt dat zij de noodzaak voor een betere regulering van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten onderschrijven. Wel hebben zij enkele vragen.

De beantwoording van deze vragen in deze nota volgt de inhoudsopgave van het verslag. Over enkele onderwerpen zijn in verschillende paragrafen van het verslag gelijksoortige vragen gesteld, bijvoorbeeld over de lagere regelgeving, de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP), de gevolgen voor sociaal ontwikkelbedrijven en het normenkader. Deze vragen zijn zo veel mogelijk gecombineerd beantwoord in de paragraaf waarin het betreffende onderwerp het best past.

Inhoudsopgave	blz.
I. Algemeen	2
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding: misstanden in de uitzendsector	4
1.2 Waartoe strekt het wetsvoorstel?	6
1.3 Voorbereiding voor invoering stelsel	7
1.4 Wat regelt het wetsvoorstel niet?	8
1.5 Breder aanpak en hervorming arbeidsmarkt	12
2. De overwegingen voor een toelatingsstelsel	14
2.1 Terugblik op het eerdere vergunningsstelsel	14
2.2 De ervaringen met zelfregulering	15
2.3 De meerwaarde van een toelatingsstelsel	17
3. Reikwijdte van de toelatingsplicht	20
3.1 Voorgestelde reikwijdte	20
3.2 Definitie van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten	22
3.3 Buitenlandse ondernemingen	24
3.4 Uitzonderingsmogelijkheden	24

4.	Verplichtingen voor uitleners	30
4.2	Toelatingsvoorwaarden en -verplichtingen	30
4.3	Toelatingsprocedure	35
4.5	Overige verplichtingen van uitleners	41
5.	Verplichtingen voor inleners	44
6.	Uitvoering, toezicht en handhaving	47
6.1	Verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de Minister van SZW	47
6.2	Handhaving door overheidsinstanties	51
6.3	Gegevensverwerking	57
7.	Verhouding tot hoger recht	58
8.	Gevolgen	58
9.	Overgangsrecht en inwerkingtreding	63
10.	Evaluatie	64
11.	Samenloop met andere wetsvoorstellen	64
12.	Consultatie, toetsing en adviezen	64
12.1	Verantwoording internetconsultatie	64
12.2	Toetsing en adviezen	65
II.	Artikelsgewijs	66

I. Algemeen

Lagere regelgeving

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen naar een overzicht van voorgenomen lagere regelgeving. Deze leden vragen bij welke regelgeving de regering voorhang heeft voorzien. Ook vragen deze leden een planning hieromtrent. Deze leden vragen aan de regering een zware voorhang als het gaat om de algemene maatregel van bestuur (amvb) voor uitzonderingen en ontheffingen. Deze leden zouden ook graag de amvb rondom het opstellen en het toetsen op het normenkader voorhangen zien en vragen of de regering dit toe kan zeggen. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is om het normenkader via een zware voorhangprocedure voor te leggen aan de Kamer. De leden van de CDA-fractie constateren dat een groot aantal (inhoudelijke) onderdelen van het toelatingsstelsel in een algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Deze leden vragen hoe de regering de Kamer daarbij gaat betrekken en of de regering overweegt de amvb via een voorhangprocedure aan de Kamer voor te leggen. De leden van de NSC-fractie vragen of de regering voornemens is de amvb waarbij sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt onder voorwaarden van de toelatingsplicht worden uitgezonderd, voor te hangen.

Voor onderstaande onderwerpen bevat het wetsvoorstel een grondslag voor nadere regeling in een algemene maatregel van bestuur of in een ministeriële regeling:

- de definitie van collegiale uitleen;
- het verlenen en intrekken van een ontheffing;
- de bekendmaking en inwerkingtreding van besluiten;
- het verlenen van een toelating of voorlopige toelating;
- de gronden voor weigering, schorsing en intrekking van een toelating of voorlopige toelating;
- de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid;
- het normenkader;
- de termijnen voor het verstrekken van een rapport naleving normenkader door de aanvrager of de toegelaten uitleners;
- de inhoud en de totstandkoming van een rapport naleving normenkader;

- de maximale hoogte van de vergoeding voor het opstellen van het rapport;
- het aanwijzen van inspectie-instellingen;
- het openbaar register;
- de gegevensuitwisseling met bestuursorganen, inspectie-instellingen en andere instanties.

De hoofdelementen van deze onderwerpen zijn in het wetsvoorstel geregeld. Binnen de kaders van het wetsvoorstel kunnen hierover in de amvb nadere regels worden gesteld. De ministeriële regeling bevat nadere regels van technische aard over het bepaalde in de ontwerpamvb en in het wetsvoorstel. Met het oog op de uitvoerbaarheid van het stelsel worden het normenkader en het inspectieschema bovendien integraal als bijlage bij de ministeriële regeling vastgesteld.

Het wetsvoorstel stelt voor de lagere regelgeving geen voorhangprocedure voor. Een algemene voorhangprocedure bij de amvb zou tot gevolg hebben dat de toelatingsplicht niet kan worden ingevoerd op de beoogde datum, 1 januari 2026. Het toelatingsstelsel is voor alle betrokken partijen, met name voor de uitleners, uitvoerders, toezichthouders en de inspectie-instellingen, een ingrijpende stelselwijziging waarop zij zich zorgvuldig moeten kunnen voorbereiden. Om dat mogelijk te maken moet in ieder geval de lagere regelgeving die betrekking heeft op de uitvoering van het toelatingsstelsel, uiterlijk in november 2024 zijn vastgesteld.

De regering acht het voor een deugdelijke parlementaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel belangrijk dat uw Kamer kennis kan nemen van de inhoud van de lagere regelgeving. De ontwerpamvb is daarom op 24 januari 2024 gepubliceerd op www.internetconstitutatie.nl. De regering is graag bereid uw Kamer in de komende periode te informeren over de verdere totstandkoming en de inhoud van de ontwerpamvb. Het ontwerp van de ministeriële regeling wordt naar verwachting medio maart van dit jaar gepubliceerd.

Met de gekozen werkwijze heeft de regering getracht een evenwicht te vinden tussen het belang van een deugdelijke parlementaire behandeling en het maatschappelijke belang bij een zo spoedig mogelijke invoering van het toelatingsstelsel. Hierbij is aangesloten bij de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 2.35). In dit verband verwijst de regering ook naar voorlichting van de Afdeling Advisering van de Raad van State over op welke wijze de Kamer beschikking kan krijgen over het advies van de Afdeling advisering bij de voorhang van een algemene maatregel van bestuur.¹

Op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt met een voorwaardelijke delegatie (zware voorhang) grote terughoudendheid betracht (Ar 2.37). Voor het opnemen van een zware voorhang dienen dwingende redenen te bestaan. Hierbij wordt een vastgestelde amvb aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd en kan deze pas in werking treden als vier weken na de overlegging niet is gebleken dat een der Kamers of ten minste een vijfde van de leden van een der Kamers de wens te kennen heeft gegeven dat het onderwerp of de inwerkingtreding van de amvb bij wet wordt geregeld. Nu de hoofdelementen van genoemde onderwerpen in het wetsvoorstel zelf zijn geregeld en de lagere regelgeving deze elementen uitwerkt, ontbreekt een dwingende reden voor een zware voorhang.

¹ *Kamerstukken II 2022/23, 35 957, nr. 14.*

Een bijkomende overweging is dat het toelatingsstelsel – vooral in de periode na de invoering – in voldoende mate moet kunnen meebewegen met ontwikkelingen in de markt. Het opnemen van een voorwaardelijke delegatie kan de hiervoor benodigde wendbaarheid van het stelsel in aanzienlijke mate belemmeren.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding: misstanden in de uitzendsector

Arbeidsmigranten

De leden van de VVD-fractie merken op dat misstanden in de uitzendsector zich met name voordoen bij arbeidsmigranten, hoofdzakelijk uit Midden- en Oost-Europa. Deze leden vragen of de regering inzichtelijk kan maken welk deel van de over de afgelopen jaren ingeschakelde uitzendkrachten een arbeidsmigrant was. Welk deel hiervan kwam uit Midden- en Oost-Europa en welk deel uit een andere regio?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen om een inschatting hoeveel arbeidsmigranten onder dit stelsel zullen vallen en in welke sectoren zij werken.

Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat er in 2022 407.000 personen als uitzendkrachten werkten in Nederland². Uit de CBS migrantenmonitor 2022 blijkt dat in december 2022 bij uitleenbureaus, uitzendbureaus en payroll-bedrijven 227.130 personen werkzaam waren die zijn geboren in een van de 27 lidstaten van de Europese Unie. Het overgrote deel van deze personen is afkomstig uit de EU-11 (Midden- en Oost-Europa), namelijk 201.040 personen.³

Uit de CBS migrantenmonitor is niet op te maken in welke sectoren zij worden uitgezonden. Uit een onderzoek van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) blijkt dat arbeidsmigranten bij uitzendorganisaties met name werken in de logistiek, tuinbouw en voedingsindustrie.⁴

De CBS migrantenmonitor werkt met december 2022 als peildatum en is daarom niet één-op-één te vergelijken met het cijfer over het aantal personen dat in 2022 als uitzendkracht heeft gewerkt. Aangenomen wordt dat veel arbeidsmigranten na aankomst in Nederland via een uitzendbureau werkzaam zijn en dat een hoog percentage arbeidsmigranten ooit voor een uitzendbureau heeft gewerkt of op een andere wijze aan een inlener ter beschikking is gesteld.

De leden van de VVD-fractie vragen of er sectoren zijn waarin de problematiek rondom misstanden met als uitzendkracht werkende arbeidsmigrant niet speelt, bijvoorbeeld omdat daarin niet of nauwelijks van arbeidsmigranten gebruik wordt gemaakt? Zo ja, welke sectoren zijn dit?

De meeste arbeidsmigranten die als uitzendkracht werken, zijn werkzaam in de sectoren logistiek, tuinbouw en voedingsindustrie.⁵ Ook in sectoren waarin in mindere mate arbeidsmigranten werken, hebben uitzendkrachten een kwetsbare positie en kunnen zich misstanden voordoen. Goede regulering is voor alle uitzendkrachten van belang, ongeacht waar

² Ontwikkelingen flexwerk | CBS

³ Migrantenmonitor (cbs.nl)

⁴ Arbeidsmigranten in Nederland 2023 – ABU

⁵ Arbeidsmigranten in Nederland 2023 – ABU

zij werken. Goede regulering is eveneens van belang om oneerlijke concurrentie voor bonafide uitleners tegen te gaan. Overigens bedienen veel uitzendbureaus een veelheid aan sectoren.

De leden van de VVD-fractie op welke wijze het wetsvoorstel een oplossing biedt voor maatschappelijke problematiek ten aanzien van misstanden met arbeidsmigranten, zoals druk op maatschappelijke voorzieningen en op wijken, bijvoorbeeld als gevolg van dakloosheid.

Veel van de maatschappelijke problemen die arbeidsmigranten onder vinden, zoals dakloosheid, onderbetaling en het ontbreken van een zorgverzekering, is het gevolg van handelen – of het gebrek daaraan – van hun werkgever. Het gaat in dat geval vaak om uitleners die geen boodschap hebben aan goed werkgeverschap en in sommige gevallen actief misbruik maken van de zwakke positie van de arbeidsmigrant.

Voor zover de maatschappelijke problematiek betrekking heeft op ter beschikking gestelde arbeidsmigranten, zoals bij uitzendbureaus, draagt dit wetsvoorstel bij aan het voorkomen daarvan. Het voorgestelde toelatingsstelsel zorgt ervoor dat uitleners die zich niet aan de regels houden, effectiever uit de uitleenmarkt geweerd kunnen worden. Daarnaast verwacht de regering dat het toelatingsstelsel de uitzendsector, en breder de uitleenmarkt, minder aantrekkelijk maakt voor kwaadwillende partijen die misbruik willen maken van mensen in een kwetsbare positie. Als gevolg hiervan verwacht de regering dat de misstanden met arbeidsmigranten zullen afnemen, en daarmee ook de maatschappelijke problematiek waar de leden van de VVD-fractie op doelen.

De regering is zich ervan bewust dat het toelatingsstelsel als zodanig niet voor alle problematiek een oplossing biedt. Arbeidsmigranten kunnen tussen wal en schip raken, ook als een uitlener zich aan alle regels houdt en de toelating niet kan worden geweigerd of ingetrokken. Daarbij kan een rol spelen dat uitzendkrachten ten opzichte van werknemers die direct bij hun werkgever in dienst zijn, minder arbeidsrechtelijke bescherming genieten. De regering verwijst in dit verband naar de bredere aanpak van misstanden bij arbeidsmigranten, waarover de Tweede Kamer op 1 december jl. geïnformeerd is.⁶ Het onderhavige wetsvoorstel is één van de elementen uit deze bredere aanpak.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de regering kan toelichten op welke wijze tot nu toe gebruik is gemaakt van de extra middelen die zijn vrijgemaakt voor het terug naar het herkomstland begeleiden van dakloze arbeidsmigranten middels het amendement De Kort.⁷ Welke vormgeving krijgt de intensivering van het beleid gericht op het begeleiden van (dakloze) arbeidsmigranten terug naar het herkomstland, vragen deze leden.

De extra middelen voor het terug naar het herkomstland begeleiden van dakloze arbeidsmigranten komen beschikbaar na de voorjaarsbesluitvorming. De Tweede Kamer wordt met de voorjaarsnota 2024 geïnformeerd over de besteding van de extra middelen.

De Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Justitie en Veiligheid en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hebben in september 2022 het Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers opgesteld. Dit plan formuleert aanvullende acties bovenop de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Momenteel

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 29 861, nr. 122.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 410 XV, nr. 29.

nemen zes gemeenten (Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam, Eindhoven en Venlo), in lijn met het Plan van Aanpak, deel aan de pilot kortdurende opvang. Deze gemeenten bieden in deze pilot kortdurend opvang aan dakloze EU-burgers, in combinatie met hulp (door Stichting Barka of De Regenboog Groep) om terug te keren naar werk of naar het land van herkomst. De pilot wordt in 2024 geëvalueerd. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie zal de opschaling van de aanpak worden gezien.

Nulmeting en concrete doelen

De leden van de SGP-fractie vragen de regering of zij een beeld heeft van de huidige situatie ten aanzien van de omvang van de misstanden. Deze leden achten het verstandig dat er een nulmeting komt, zodat na een aantal jaren kan worden vastgesteld wat de effectiviteit van het nieuwe stelsel en de genomen maatregelen is. Deze vragen de regering hoe het staat tegenover deze gedachte en vragen de regering concrete en meetbare doelstellingen te formuleren ten aanzien van het terugdringen van misstanden in de uitzendsector.

Het onderzoeksbureau Regioplan ontwikkelt momenteel in opdracht van de Minister een evaluatiekader voor het voorgestelde toelatingsstelsel. De onder het wetsvoorstel liggende beleidstheorie wordt hierbij volledig in kaart gebracht en vertaald naar concrete en meetbare indicatoren. In de tweede helft van dit jaar wordt hiervoor een nulmeting uitgevoerd. De resultaten van deze nulmeting zijn naar verwachting eind 2024 beschikbaar.

Na inwerkingtreding wordt de wet (Wtta) gedurende de eerste drie jaar na gemonitord. Uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding ontvangt de Kamer een verslag over de doeltreffendheid van de wet.

1.2 Waartoe strekt het wetsvoorstel?

Handhaving

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen op welke wijze ingegrepen kan worden bij uitleners waarbij overtredingen geconstateerd worden die niet in strijd zijn met het normenkader, maar wel in strijd zijn met andere normen en wetten.

De Nederlandse Arbeidsinspectie (Arbeidsinspectie) handhaaft op de naleving van verschillende wetten, waaronder de Waadi. Het toezicht op deze wetten door de Arbeidsinspectie wijzigt niet na de invoering van dit wetsvoorstel. 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 leden van de SGP-fractie vragen waarom de Wtta zal leiden tot een hogere pakkans en het terug dringen van malafiditeit.

In paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting is de meerwaarde van dit wetsvoorstel ten opzichte van het vroegere vergunningsstelsel en de huidige zelfregulering uiteengezet. Belangrijke maatregelen zijn de mogelijkheid om uitleners duurzaam van de markt te weren, ook ingeval van malafide bestuurders, de periodieke controles bij alle uitleners op de naleving van het normenkader en de verplichting om financiële zekerheid te stellen om vluchtig ondernemerschap te ontmoedigen.

De periodieke controles door inspectie-instellingen op de naleving van het normenkader leveren een beter beeld op van de naleving van de arbeidswetten, de socialezekerheidswetten en de belastingwetten door uitleners. Dit verhoogt de pakkans bij het niet naleven van deze wetten. De Minister kan signalen over dubieuze uitleners doorgeven aan de Arbeidsinspectie. Deze signalen stellen de Arbeidsinspectie in staat om het risicogericht toezicht te versterken.

In tegenstelling tot het vergunningstelsel uit het verleden, bevat het toelatingsstelsel ook maatregelen die gericht zijn op inleners. De Arbeidsinspectie komt bij haar inspecties geregeld situaties tegen waarin de aanzet tot malafiditeit ligt bij de inlener die sterk wil besparen op arbeidskosten en een uitlener onder druk zet uitzendkrachten minder te betalen dan waar zij recht op hebben. Niet alleen mag in dit wetsvoorstel een inlener alleen zaken doen met een toegelaten uitlener, wanneer een inlener een uitlener onder druk zet om (onderdelen van) het normenkader niet toe te passen, bijvoorbeeld om uitzendkrachten minder te betalen dan waar zij recht op hebben, loopt de uitlener zelf het risico de toelating te verliezen.

1.3 Voorbereiding voor invoering stelsel

Gesprekspartners

De leden van de VVD-fractie lezen dat op dit moment wordt gesproken met sociale partners en inspectie-instellingen over de voorbereidingen op het wetsvoorstel. Deze leden vragen of ook gesproken wordt met bedrijven in de uitzendbranche. Wordt hierop gedoeld door de toevoeging «private partijen» in het overleg over het normenkader?

Verder lezen deze leden dat de regering door middel van deze overleggen uitleners in staat wil stellen om zich zo snel mogelijk bekend te maken met het normenkader en het nieuwe stelsel. Nu het stelsel zich niet enkel richt op uitzendbedrijven maar een veel bredere reikwijdte kent, wordt er ook overlegd met private partijen breder dan die partijen die de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten als hoofdactiviteit hebben?

Bij de voorbereidingen zijn de belangen van alle partijen die door het wetsvoorstel worden geraakt, in ogenschouw genomen. Hiervoor is overleg gevoerd met sociale partners en andere deskundigen. Dat gebeurt onder meer via een stuurgroep waarin – naast de brancheorganisaties – ook VNO-NCW, MKB Nederland, LTO Nederland, FNV, CNV en VCP zitting hebben. Zij vertegenwoordigen het brede Nederlandse bedrijfsleven en daarmee ook partijen die terbeschikkingstelling van arbeidskrachten als nevenactiviteit hebben. Bij de voorbereidingen van het wetsvoorstel is een MKB-toets uitgevoerd. Hieraan hebben zowel bedrijven uit de uitzendbranche, als bedrijven met terbeschikkingstelling van arbeidskrachten als nevenactiviteit deelgenomen. De betrokken bedrijven hebben onder meer hun perspectief op de eisen voor uitleners kenbaar gemaakt.

De organisaties die in de stuurgroep zijn vertegenwoordigd, zijn eveneens nauw betrokken bij de uitwerking van het normenkader. Het concept normenkader wordt ook gepubliceerd voor internetconsultatie. Het bedrijfsleven kan hierop in volle breedte reageren.

De leden van de D66-fractie vragen, vanuit het «nothing about us, without us» principe, of er gesproken is met arbeidsmigranten of andere uitzendkrachten ten aanzien van hun ervaringen en gedachten bij potentieel beleid.

De regering vindt, met de leden van de D66-fractie, dat beleid in de praktijk moet werken. Daarvoor is van essentieel belang dat de mensen die in de praktijk door dat beleid worden geraakt of ermee moeten werken tijdig bij de beleidsvorming worden betrokken. In 2022 is hiervoor het netwerk sleutelpersonen arbeidsmigranten opgericht. Daarin zijn de ministeries vertegenwoordigd die deelnemen aan het Interdepartementaal Projectteam Arbeidsmigranten. Dit netwerk bestaat uit personen die dagelijks in contact zijn met EU-arbeidsmigranten en directe hulp verlenen, vaak werkzaam bij zorg- en welzijnsorganisaties of vakbonden. Het netwerk kent drie doelen: het ophalen van ervaringen bij arbeidsmigranten (wat leeft er en waar lopen zij tegenaan?), het toetsen van beleidsinitiatieven en -richtingen bij arbeidsmigranten, en het onder de aandacht brengen van initiatieven en informatie vanuit de (Rijks)overheid. In het netwerk zitten ook leden die zelf voor een uitzendbureau hebben gewerkt en/of zijn uitgeleend door uitzendbureaus. Daarnaast neemt het ministerie ook deel aan specifieke bijeenkomsten, zoals bijvoorbeeld het FNV FlexCongres van 7 oktober jl. De Minister heeft op dat congres met uitzendkrachten, onder wie arbeidsmigranten, gesproken over – onder meer – het toelatingsstelsel.

Vooruitlopende regelgeving

De leden van de VVD-fractie vragen voor welke sectoren welke aanvullende regels precies zijn overwogen vooruitlopend op de inwerkingtreding van het toelatingsstelsel uit hoofde van artikel 12 Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi).

Artikel 12, eerste lid, Waadi biedt de mogelijkheid tot het opleggen van sectorspecifieke regelgeving. Bij de voorbereidingen van dit wetsvoorstel is in algemene zin onderzocht welke mogelijkheden er zijn om – vooruitlopend op de inwerkingtreding van het toelatingsstelsel – met toepassing van die bepaling tijdelijk extra regels te stellen. Hierbij is onder meer gedacht aan de verplichting om een Verklaring omtrent het Gedrag voor rechtspersonen (VOG RP) te overleggen en de verplichting om financiële zekerheid te stellen. In de memorie toelichting is uiteengezet waarom de regering heeft afgezien van een versnelde aanpak van de misstanden in de uitzendsector via artikel 12 Waadi.⁸ Kort weergegeven zou de voorbereiding en de implementatie van sectorspecifieke regelgeving leiden tot een vertraging van de invoering van het toelatingsstelsel. De vraag op welke sectoren de sectorspecifieke regelgeving betrekking zou moeten hebben is niet aan de orde gekomen.

1.4 Wat regelt het wetsvoorstel niet?

Accountantsverklaring

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom er in het toelatingsstelsel geen accountantsverklaring wordt opgenomen voor controleplichtige bedrijven.

Een accountantsverklaring heeft betrekking op de getrouwheid van de financiële verantwoording van de gecontroleerde onderneming. Accountants hebben in het algemeen niet de expertise om toe te zien op misstanden bij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Opname van de accountantsverklaring voor controleplichtige bedrijven in het toelatingsstelsel zou voorts betekenen dat inspectie-instellingen periodiek bij alle uitleners moeten controleren of zij controleplichtig zijn en, zo ja, of er een positieve accountantsverklaring over de jaarrekening aanwezig is.

⁸ Kamerstukken II 2023/24 36 446, nr. 3, blz. 8.

Een dergelijke controle gaat ten koste van schaarse capaciteit bij inspectie-instellingen en leidt tot extra lasten voor uitleners. Bij de regering is niet bekend dat eventuele niet-naleving van de controleplicht een wezenlijke rol speelt bij de misstanden in de uitleenmarkt. De toegevoegde waarde van een accountantsverklaring is te beperkt om deze in het toelatingsstelsel te verplichten.

Volledigheidshalve merkt de regering op dat een overtreding van de controleplicht als zodanig strafbaar is op grond van de Wet op de economische delicten. In dat verband kunnen (veroordelingen op basis van) strafrechtelijke overtredingen van de controleplicht een rol spelen bij het weigeren of intrekken van een toelating, bijvoorbeeld op grond van de Wet Bibob.

Meldplicht arbeidsongeval

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat de planning is van het wetsvoorstel waarmee wordt geregeld dat de uitlener na een arbeidsongeval zich ervan moet vergewissen dat de werkplek veilig en gezond is.

Het wetsvoorstel invoering meldplicht arbeidsongevallen en vergewisplichten uitleners is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk, de Autoriteit Persoonsgegevens en de Arbeidsinspectie. Er heeft ook een internetconsultatie plaatsgevonden en er zijn diverse toetsen uitgevoerd, waaronder een mkb-toets onder inleners en onder uitleners. De uitkomsten van de internetconsultatie en de toetsen worden op dit moment verwerkt. De regering streeft ernaar het wetsvoorstel op 1 januari 2026 in werking te laten treden.

Verplichtstellen G-rekening

De leden van de VVD-fractie vragen naar de inhoudelijke meerwaarde van een g-rekening.

Een verplichte geblokkeerde rekening (g-rekening) voor uitzendondernemingen betreft een van de aanbevelingen van het Aanjaagteam. De g-rekening vervult verschillende functies; deze bepalen gezamenlijk de meerwaarde van het instrument.

De g-rekening wordt gehouden door een uitlener bij een bank. De inlener stort een deel van de factuursom op de g-rekening van de uitlener. Voor dat deel kan de inlener niet meer aansprakelijk worden gesteld op grond van de fiscale inlenersaansprakelijkheid, mits is voldaan aan aanvullende administratieve eisen. Het geld op de g-rekening kan onder voorwaarden worden doorgestort naar een andere g-rekening, naar de Belastingdienst ter voldoening van belastingschulden of gedeblokkeerd worden als aan de fiscale verplichtingen is voldaan. Door de beperking van het risico op aansprakelijkstelling vervult de g-rekening een functie in het borgen van het vertrouwen tussen marktpartijen.

Een g-rekening biedt daarnaast meer zekerheid over de afdracht van omzetbelasting en loonheffingen en is daarmee een verhaalinstrument voor de Belastingdienst. Bovendien biedt de g-rekening informatie over geldstromen en informatie over de identiteit van de inleners. Deze informatie kan gebruikt worden voor toezichtsdoeleinden. Het karakter van de g-rekening als verhaals- en toezichtsinstrument maakt de g-rekening waardevol voor de Belastingdienst. De regering zou de aanbeveling over de verplichte g-rekening dan ook willen uitvoeren.

Deze leden van de fracties van de VVD, NSC, D66, het CDA-fractie en de SGP, vragen naar de uitvoeringstechnische beletselen bij het verplichtstellen van de g-rekening.

Verplichtstelling van de g-rekening bij toegelaten uitleners is op dit moment om uitvoeringstechnische redenen niet haalbaar. Dit zou een volumestijging veroorzaken die met de huidige stand van de techniek voor de banken en de Belastingdienst niet behapbaar is. De g-rekeningprocessen worden zowel bij de banken als bij de Belastingdienst grotendeels handmatig uitgevoerd.

De leden van de D66-fractie vragen naar het onderzoek naar een mogelijke verplichtstelling van de g-rekening. Wat zou een mogelijk tijdpad kunnen zijn, vragen deze leden.

De Belastingdienst heeft een verkenner benoemd die onderzoekt of, hoe, onder welke voorwaarden en per wanneer, g-rekeningprocessen bij de banken en de Belastingdienst kunnen worden aangepast zodat de volumestijging als gevolg van het verplichtstellen van de g-rekening mogelijk is. De verkenner zal ook het bedrijfsleven dat gebruik maakt van de g-rekening consulteren en de reacties meenemen in het eindrapport. Dit wordt naar verwachting eind 2024 afgerond.

De leden van de NSC-fractie en de CDA-fractie vragen of de g-rekening kan dienen als vorm van financiële zekerheid.

De g-rekening dient een ander doel dan financiële zekerheidstelling en is ook niet geschikt als instrument om de met het wetsvoorstel beoogde financiële zekerheid te stellen. Een inlener kan zijn aansprakelijkheid voor de loonheffingen en omzetbelasting die de uitlener verschuldigd is, voorkomen of beperken door een deel van de factuursom op diens g-rekening te storten. De financiële zekerheidsstelling waarborgt primair dat de uitlener zelf zijn verplichtingen nakomt, in de eerste plaats de verplichtingen jegens de arbeidskrachten. De uitlener kan daarom niet beschikken over het bedrag waarvoor hij financiële zekerheid heeft gesteld.

Het geld op een g-rekening is niet volledig geblokkeerd. De rekeninghouder (de uitlener) kan het geld onder voorwaarden doorstorten naar een andere g-rekening of naar de Belastingdienst ter voldoening van belastingschulden. De g-rekening kan gedeblokkeerd worden als aan de fiscale verplichtingen is voldaan.

Zorgplicht werkgevers BRP

De leden van de fracties van de VVD, D66, ChristenUnie en GroenLinks-PvdA vragen naar de door het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten aanbevolen actieve zorgplicht ten aanzien van registratie van arbeidsmigranten in de Basisregistratie Personen (BRP). De leden van de D66-fractie vragen of de regering van mening is dat een dergelijke zorgplicht nodig is en vragen, met de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie, waarom de regering er niet voor gekozen heeft deze in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen. De leden van de D66-fractie vragen hoe en wanneer het mogelijk zou zijn om de zorgplicht alsnog toe te voegen aan het toelatingsstelsel en, als dit niet mogelijk is, op welke manier de regering van plan is aan de aanbeveling van het Aanjaagteam te voldoen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de obstakels zijn om de aanbevolen zorgplicht wettelijk te verankeren en vragen, met de leden van de VVD-fractie, naar het tijdpad van de verdere uitwerking van de zorgplicht.

De regering vindt het belangrijk dat arbeidsmigranten zich juist en actueel in de BRP registreren. Ook werkgevers hebben daar een verantwoordelijkheid in en dienen daarin een rol te vervullen. De Tweede Kamer heeft zich daarover uitgesproken in de motie-Piri/Kröger van 22 juni 2023.⁹ De keuze om een dergelijke zorgplicht voor werkgevers niet met het onderhavige wetsvoorstel te regelen, berust op een aantal gronden.

Allereerst – en meest zwaarwegend – acht de regering de door het Aanjaagteam aanbevolen vormgeving van de «actieve zorgplicht» beperkt effectief. Concreet beveelt het Aanjaagteam aan dat werkgevers verplicht worden om arbeidsmigranten te helpen en te stimuleren om zich goed in te schrijven in de BRP, al dan niet via de Registratie van Niet-Ingezetenen (RNI). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) pleit, onder andere in haar consultatiereactie van 25 augustus 2022, voor een soortgelijke vormgeving waarin uitleners arbeidskrachten moeten ondersteunen bij en «bewegen tot» het inschrijven in de BRP, ook bij een verhuizing. Deze vormgeving volgt uit de opzet van de BRP, namelijk dat ieder individu zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar inschrijving.

Indien deze verplichting in het toelatingsstelsel zou worden opgenomen, dan kan een toelating worden geschorst of ingetrokken als een uitlener tekortschiet in het verschaffen van de juiste informatie over of ondersteuning bij de BRP-registratieplicht die op de arbeidskracht rust. Hiervoor zou nader uitgewerkt moeten worden hoe het verschaffen van ondersteuning eruit zou zien en op welke manier inspectie-instellingen dit kunnen controleren. Een toelating zou evenwel *niet* geschorst of ingetrokken kunnen worden als een uitlener aantoonde dat hij zich heeft ingespannen, ook als geen enkele arbeidskracht daadwerkelijk juist in de BRP geregistreerd staat. Juiste registratie blijft immers de verantwoordelijkheid van de arbeidskracht zelf en kan binnen het BRP-stelsel niet worden overgedragen, of gedeeld met, de uitlener.

Het belang van juiste en actuele registratie is het grootst bij de meest kwetsbare arbeidsmigranten. Zij zijn veelal in dienst bij uitleners waarvoor goed werkgeverschap geen prioriteit is. De regering vreest dat dergelijke uitleners er gemakkelijk in kunnen slagen om «op papier» aan deze verplichting te voldoen, zonder dat de kans op juiste registratie van hun arbeidskrachten wezenlijk stijgt.

Ten tweede spelen overwegingen van beheersbaarheid van en draagvlak voor het toelatingsstelsel een rol. De eisen in het normenkader van het toelatingsstelsel worden periodiek door inspectie-instellingen gecontroleerd. Deze eisen veroorzaken administratieve lasten voor uitleners en doen op een beroep op private inspectiecapaciteit. Zeker in de eerste jaren van het toelatingsstelsel, waarin inspectiecapaciteit schaars zal zijn, heeft het opnemen van extra eisen in het normenkader tot gevolg dat het langer duurt voordat alle uitleners periodiek gecontroleerd kunnen worden. Met het oog op de beheersbaarheid van het stelsel is de regering daarom terughoudend in het toevoegen van aanvullende eisen, zeker als de effectiviteit van dergelijke eisen kwestieus is. Het toevoegen van dergelijke eisen aan het normenkader zou ook ten koste gaan van het draagvlak van sociale partners voor het toelatingsstelsel.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie verwijzen naar de in het normenkader voorziene verplichting om alleen te werken met arbeidskrachten met een burgerservicenummer (BSN). Om een BSN te hebben, moet een arbeidskracht zijn ingeschreven in de BRP.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 29 861, nr. 112.

Volledigheidshalve merkt de regering op dat de stimulans tot registratie die hiervan uitgaat alleen betrekking heeft op arbeidskrachten zonder BSN. Het hebben van een BSN garandeert niet dat de BRP-inschrijving juist en actueel is.

De regering voert reeds maatregelen uit om de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren. Zo kunnen arbeidsmigranten vanaf de tweede helft van 2024 zelf wijzigingen doorgeven via een applicatie en kan voorinschrijving als niet-ingezetene al voor vertrek naar Nederland plaatsvinden. Ook is een experiment gestart waarbij gemeenten een rol kunnen spelen bij het bijhouden van adres- en contactgegevens van niet-ingezetenen. In de jaarrapportage arbeidsmigranten 2023 is dit experiment beschreven.¹⁰

Aanvullend hierop bereidt de regering andere maatregelen voor om de registratie van arbeidsmigranten significant te verbeteren. Over deze maatregelen wordt de Tweede Kamer vóór de zomer nader geïnformeerd.

1.5 Bredere aanpak en hervorming arbeidsmarkt

Aanpak schijnconstructies

Verschillende fracties hebben vragen gesteld over schijnzelfstandigheid als instrument voor malafide uitleners om het toelatingsstelsel te omzeilen. De leden van D66 vragen of de mogelijkheden voor omzeiling van het stelsel via (schijn)zzp-bemiddeling voldoende zijn afgedicht. De leden van de D66- en CDA-fractie vragen wat de gevolgen voor het wetsvoorstel zijn als de aanpak van schijnzelfstandigheid niet omgezet kan worden in regelgeving of beleid.

De regering onderschrijft het belang van een volledige en effectieve aanpak van schijnzelfstandigheid en is zich bewust van het risico op waterbedeften (niet beoogde verschuivingen) op de arbeidsmarkt als gevolg van dit wetsvoorstel. De mate waarin het wetsvoorstel zal leiden tot een verschuiving naar schijnzelfstandigheid is lastig in te schatten, met name vanwege de sterke samenhang met de voorbereide maatregelen op het gebied van zzp. Bij de evaluatie van het wetsvoorstel zal worden onderzocht in welke mate waterbedeefte optreedt.

Een effectieve aanpak van schijnzelfstandigheid is niet alleen wenselijk voor het toelatingsstelsel, maar voor de werking van de arbeidsmarkt als geheel. De verduidelijking van het gezagscriterium is een belangrijk element van de voorgestelde zzp-maatregelen die een groot effect kan hebben op de effectiviteit van het toelatingsstelsel. Daarnaast is de regering voornemens om de handhaving op schijnzelfstandigheid te verbeteren. De Arbeidsinspectie zal in haar toezichts- en handhavingsactiviteiten aandacht hebben voor het onderkennen en blootleggen van schijnconstructies. Onderzoek bij een inlener of een uitlener kan het startpunt zijn van een onderzoek naar schijnzelfstandigheid. Als de Arbeidsinspectie vaststelt dat arbeid die op papier door zelfstandigen wordt verricht, feitelijk het ter beschikking stellen van arbeid betreft, zal zij handhavend optreden. Aanscherping van de handhaving, in combinatie met een verduidelijking van het gezagscriterium, zal naar verwachting het risico op een waterbedeefte naar schijnzelfstandigheid voldoende afdekken.

De leden van de fractie van Groen Links-PvdA-fractie vragen of het mogelijk is voor de Belastingdienst om primair bij opdrachtgevers de handhaving op te pakken en pas in tweede instantie bij de opdrachtnemer.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 29 861, nr. 122.

De focus binnen de handhaving op arbeidsrelaties is primair gericht op de loonheffingen in relatie tot opdrachtgevers.

De Belastingdienst gaat in beginsel niet actief op zoek naar «onjuiste kwalificatie van arbeidsrelaties» bij opdrachtnemers zoals dit bij opdrachtgevers gebeurt, maar kan deze situaties in het reguliere toezicht wel tegenkomen.

Dit betekent niet dat er geen gevolgen kunnen zijn voor de opdrachtnemer, daar het hier gaat om een overeenkomst tussen twee partijen: de opdrachtgever en opdrachtnemer. Een constatering bij de opdrachtgever dat sprake is van een dienstbetrekking kan ook gevolgen hebben voor de fiscale positie van opdrachtnemers op het gebied van de omzetbelasting en voor de inkomstenbelasting. Ook de opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie en juiste belastingaangiften.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de Nederlandse Arbeidsinspectie toeziet of iets kwalificeert als ter beschikking stelling van arbeid. Zij vragen of de regering kan toezeggen dat actie en handhaving van de Belastingdienst hierop volgt.

Als de Arbeidsinspectie vaststelt dat er sprake is van ter beschikking stelling van arbeidskrachten kan dit een aanwijzing zijn voor schijnzelfstandigheid. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan uit de constatering van schijnzelfstandigheid de conclusie volgen dat sprake is van ter beschikkingstelling van arbeidskrachten.

In de voortgangsbrief Werken met en als zelfstandige(n)¹¹ en het Handhavingsplan arbeidsrelaties 2023¹² hebben de Minister van SZW en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst aangegeven dat wordt gewerkt aan de verbetering van de samenwerking tussen de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie.

Op 1 januari 2021 is het LSI-project «Aanpak Schijnzelfstandigheid» gestart (zoals toegezegd aan de Kamer). De doelstelling van dit project was om inzicht te krijgen op welke manier effectief en efficiënt in samenwerking toezicht kan worden gehouden op arbeidsrelaties waarbij er sprake is van vermoedens van of geconstateerde gevallen van schijnzelfstandigheid. Dit project is afgerond. Een eindevaluatie hiervan is opgesteld. In die evaluatie is ook aandacht voor de binnen de Belastingdienst spelende privacy problematiek bij het delen, ontvangen en verwerken van gegevens. Het uitwisselen van gegevens bleek bij de Belastingdienst lastig in te passen in de kaders van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Vanuit die eindevaluatie zal gekeken worden naar de toekomstige samenwerking.

De leden van de VVD-fractie vragen toe te lichten welke elementen van het wetsvoorstel tot de conclusie leiden dat de Nederlandse Arbeidsinspectie met dit wetsvoorstel beter in staat zal worden gesteld om op te treden tegen schijnconstructies waarin arbeidskrachten onder een valse noemer feitelijk ter beschikking worden gesteld.

Paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting geeft een overzicht van de elementen die de meerwaarde van het voorgestelde toelatingsstelsel onderbouwen ten opzichte van het vroegere vergunningsstelsel en de

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 311, nr. 246.

¹² www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/handhavingsplan-arbeidsrelaties

huidige zelfregulering. De reikwijdte van de toelatingsplicht biedt waarborgen tegen ontwijkend gedrag. Door de toelatingsplicht te laten gelden voor alle ondernemingen en rechtspersonen die arbeidskrachten ter beschikking stellen wordt voorkomen dat uitleners kunnen uitwijken naar andere uitleenconstructies waarvoor dan geen toelatingsplicht zou gelden. Die constructies zouden in dat geval ruimte bieden voor de misstanden die dit wetsvoorstel juist aan banden wil leggen. De voorgestelde reikwijdte maakt het voor het toezicht en de handhaving eenvoudiger om vast te stellen of de toelatingsplicht van toepassing is. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting.

De Arbeidsinspectie verwacht onder het nieuwe stelsel ondernemingen tegen te gaan komen die beweren slechts te bemiddelen en daarom niet onder de toelatingsplicht zouden vallen. Indien de Arbeidsinspectie bij die bedrijven vaststelt dat er feitelijk arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld, dan kan de Arbeidsinspectie zowel bij de uitlener als bij de inlener handhaven.

Het verbod om arbeidskrachten van niet toegelaten uitleners in te lenen, is eveneens een belangrijk element tegen schijnconstructies. Dit verbod, op straffe van een bestuurlijke boete, grijpt aan op de vraagkant van de markt voor tijdelijke arbeidskrachten. Dit verkleint de afzetmogelijkheden voor malafide aanbieders.

2. De overwegingen voor een toelatingsstelsel

2.1 Terugblik op het eerdere vergunningsstelsel

Vergelijking met vergunningenstelsel

De leden van de D66-fractie vragen of er, naast de in de memorie van toelichting genoemde punten, nog meer lessen getrokken uit eerdere vergunningsstelsel. Zij vragen of deze lessen, waaronder sterke kanten van dat stelsel, zijn meegenomen in het wetsvoorstel.

Bij het uitwerken van het toelatingsstelsel is getracht om de sterke kanten van een toetredingsmechanisme te combineren met de periodieke controles die voortkomen uit de zelfregulering. Mede gelet op het belang van een spoedige invoering van het toelatingsstelsel heeft de regering eventuele positieve ervaringen met het vergunningstelsel niet verder onderzocht. Relevant hierbij is dat dit vergunningsstelsel inmiddels meer dan 25 jaar geleden is afgeschaft en dat de arbeidsmarkt sindsdien wezenlijk is veranderd.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken dat op dat in het eerdere vergunningsstelsel ook strafbaar was om zonder vergunningen uitzendkrachten ter beschikking te stellen. Desondanks bleven malafide uitleners destijds actief. Zij vragen of het toelatingsstelsel voldoende robuust en streng is om herhaling van de situatie uit de jaren negentig te voorkomen. De leden van de SGP-fractie constateren dat een eerder vergunningenstelsel niet werkte vanwege gebrek aan handhaving. Waarom is de regering van mening dat dit stelsel nu wel handhaafbaar is? Hoe wil de regering voorkomen dat een gebrek aan handhaving opnieuw de achilleshiel van dit stelsel wordt?

Het toelatingsstelsel kent een aantal waarborgen die voorkomen dat uitleners zonder toelating grootschalig op de markt actief blijven. In de eerste plaats wordt de capaciteit van de Arbeidsinspectie substantieel uitgebreid ten behoeve van het toezicht binnen het toelatingsstelsel (met 90 fte). Deze uitbreiding omvat naast inspectiecapaciteit ook capaciteit voor andere onderdelen van de handhavingssketen zoals juridische

ondersteuning bij handhaving en het opleggen van boeten en de verwerking van meldingen. Een team van twaalf fte zal grensoverschrijdende zaken aanpakken, zoals buitenlandse uitleners zonder een toelating of ontheffing en hun in Nederland gevestigde inleners. De Arbeidsinspectie heeft in haar uitvoerbaarheidstoets en handhaafbaarheidstoets aangegeven dat deze capaciteitsuitbreiding voornamelijk voldoende is om effectief toezicht te houden op het toelatingsstelsel.

De Arbeidsinspectie zal haar capaciteit en instrumenten zodanig risicogericht inzetten, dat een overtreding van het verbod om zonder toelating arbeidskrachten uit te lenen effectief kan worden aangepakt. Een dergelijke risicogerichtheid en een toezichtcapaciteit, specifiek gealloceerd voor de uitzendvergunning, was onder het vergunningsstelsel niet beschikbaar.

Daarnaast verwacht de regering een substantiële preventieve werking van het verbod voor inleners om zaken te doen met niet-toegelaten uitleners. Malafide uitleners die zonder toelating op de markt actief willen blijven, zullen – anders dan in het vergunningsstelsel – geconfronteerd worden met klanten die het risico lopen op boetes van de Arbeidsinspectie als zij met deze uitlener zaken blijven doen. Relevant hierbij is dat de Arbeidsinspectie voornemens is om bij al haar controles bij ondernemingen te controleren of de onderneming arbeidskrachten inleent en, zo ja, of zij dat doet van toegelaten uitleners. Inleners die zakendoen met niet-toegelaten uitleners lopen – naast boetes van de Arbeidsinspectie, op grond van de Invorderingswet 1990 ook het risico van aansprakelijkheidstelling voor de loonheffingen en omzetbelasting.

Bovenstaande elementen vormen de belangrijkste waarborgen om te voorkomen dat niet-toegelaten uitleners grootschalig op de markt actief kunnen blijven. Daarnaast kent het stelsel andere elementen om zwaktes van het vergunningsstelsel te voorkomen, zoals periodieke controles door inspectie-instellingen. Inspectie-instellingen voeren deze controles uit en rapporteren hun bevindingen namens de uitlener aan de Minister. De Minister kan signalen over dubieuze uitleners doorgeven aan de Arbeidsinspectie. De regering ziet dat ontduiking van het stelsel door kwaadwillende partijen een risico blijft. Voor die situaties zijn effectief toezicht en handhaving van overheidswege noodzakelijk. De Arbeidsinspectie heeft in haar uitvoerings- en handhavingstoets aangegeven dat zij met het wetsvoorstel en capaciteitsuitbreiding voldoende in staat wordt gesteld om effectief toezicht te houden op het toelatingsstelsel.

2.2 De ervaringen met zelfregulering

Eigen verantwoordelijkheid sectoren

De leden van de D66-fractie vragen of de regering voldoende oog heeft voor uitgangspunt dat zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij een sector zelf belegd moet worden.

De regering bouwt in het toelatingsstelsel in belangrijke mate voort op de zelfregulering die sociale partners de afgelopen decennia tot stand hebben gebracht. De verantwoordelijkheid voor periodieke controles op naleving van het normenkader ligt bij marktpartijen. Tegelijkertijd stelt de regering zich, gelet op de urgentie van te beschermen belangen volgens het advies van Roemer, en in navolging van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State, op het standpunt dat de overheid in de toekomst een sterke rol toekomt bij het reguleren van de uitleensector. Daarbij past dat binnen het toelatingsstelsel de centrale verantwoordelijkheid bij de overheid wordt belegd.

Naast het toelatingsstelsel blijft de regering waarde hechten aan private initiatieven binnen de uitleensector. Voorbeelden daarvan zijn de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) voor uitzendkrachten en de Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten (SNCU). Ook deze initiatieven kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een goed functionerende sector.

Registratieplicht Waadi

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoeveel ondernemingen er geregistreerd staan in het handelsregister en hoe dit aantal zich over de jaren 2012 tot heden heeft ontwikkeld.

Het handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK) bevat de indicator Waadi-geregistreerd. Het aantal ondernemingen met een Waadi-registratie betreft op 16 februari 2024 54.458. Dit aantal is op hoofdvestigingsniveau. Wanneer een organisatie een Waadi-registratie aanvraagt wordt deze altijd toegekend aan de gehele organisatie. De indicator Waadi-geregistreerd maakt geen onderscheid tussen ondernemingen die aan terbeschikkingstelling van arbeid doen als hoofd- of nevenactiviteit. De KvK controleert niet of een onderneming met een Waadi-registratie daadwerkelijk als zodanig actief is. Aan een Waadi-registratie zijn geen consequenties of (bijkomende) kosten verbonden. Uit onderzoek van Regioplan blijkt dat een aanzienlijk geringer aantal ondernemingen naar verwachting toelating zal aanvragen. Regioplan schat het aantal te verwachten aanvragen van uitleners op 14.000 tot 19.500.¹³

Op basis van de beschikbare gegevens was het niet mogelijk om de ontwikkeling van het aantal Waadi-registraties vanaf 2012 in beeld te krijgen. Voor de periode 2013–2023 kan wel de ontwikkeling van het aantal SBI-registraties die zien op terbeschikkingstelling van arbeid, worden getoond. Dit betreft de SBI-codes voor arbeidsbemiddeling, uitzendbureaus, uitleenbureaus, banenpools en payrolling. Zie de tabel hieronder voor de gecombineerde hoeveelheid ondernemingen die onder deze SBI-codes geregistreerd staan (zowel neven- als hoofdactiviteit). Hierbij is gecorrigeerd voor mogelijke dubbele registraties.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal aantal registraties	44.078	47.729	50.051	51.912	54.481	57.388	60.181	61.584	63.882	67.008	69.419

Het aantal ondernemingen met een relevante SBI-registratie is in de periode 2013–2023 toegenomen met 57%.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoeveel boetes er in de periode 2012 tot heden zijn opgelegd aan inleners die zaken deden met niet-geregistreerde ondernemingen.

In de periode van 2012 tot en met 2023 zijn er voor overtredingen art 7a, lid 1 of 2 van de Waadi circa 250 boetes opgelegd voor in totaal circa € 1,8 miljoen.

¹³ Kamerstukken II 2023/24, 36 446, nr. 5.

2.3 De meerwaarde van een toelatingsstelsel

De leden van de D66-fractie vragen of en, zo ja, welke noemenswaardige verschillen de regering ziet tussen een toelatingsstelsel en een vergunningstelsel. Indien er noemenswaardige verschillen bestaan, dan vragen deze leden de keuze voor een toelatingsstelsel toe te lichten.

Een toelating is in juridisch opzicht niet een ander instrument dan een vergunning. Beide behelzen een toetredingsmechanisme waarmee uitleners van de markt kunnen worden geweerd wanneer zij niet aan de regelgeving voldoen. De effectiviteit van een toetredingsmechanisme is evenwel in belangrijke afhankelijk van de wijze waarop dit concreet wordt ingevuld. De invulling van het toelatingsstelsel verschilt sterk van het eerdere vergunningstelsel. Dit komt in het bijzonder tot uitdrukking in de periodieke controles bij uitleners op de naleving van het normenkader. Om toelating te behouden moet de uitlener de normen niet eenmalig, zoals bij het eerdere vergunningstelsel, maar doorlopend naleven.

De verschillen met het eerdere vergunningstelsel zijn in paragraaf 2.1 nader uiteengezet.

Informatiebronnen Minister

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen uit welke bronnen de Minister haar informatie kan halen voor het bepalen of een toegelaten uitlener aan het normenkader voldoet, buiten het rapport van de inspectie-instelling. Deze leden vragen of het mogelijk is dat de Minister geluiden uit de samenleving hierin kan betrekken, uiteraard op voorwaarde van betrouwbaarheid.

Het normenkader bestaat uit eisen die zien op de naleving van arbeidswetten, alsmede sociale en fiscale wetgeving. De Arbeidsinspectie, respectievelijk de Belastingdienst zijn belast met het toezicht op en de handhaving van de naleving van deze wetten. In die hoedanigheid ontvangen de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst nu ook al signalen uit de samenleving over de naleving van die wetten. Indien deze signalen daartoe aanleiding geven, treden zij handhavend op.

Het toelatingsstelsel laat de taken en bevoegdheden van deze toezichthouders onverlet. Met het oog op de goede werking van het toelatingsstelsel stelt de regering voor dat signalen en andere informatie van de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst met de Minister kunnen worden gedeeld voor zover die informatie noodzakelijk is in het kader van de toelating van uitleners. Het wetsvoorstel bevat daarom grondslagen voor het ontvangen van gegevens van onder meer de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst (de voorgestelde wijziging van artikelen 14a en 14b Waadi). Dit betreft onder meer informatie die de Arbeidsinspectie op verzoek of uit eigen beweging kan verstrekken over de naleving van verschillende arbeidswetten, zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).

De Belastingdienst kan op verzoek van de Minister informatie verstrekken over de naleving van fiscale en socialezekerheidswetgeving. Daarnaast denkt de regering aan gegevens die worden gedeeld door andere instanties en partijen, zoals gemeenten en private instanties die huisvestingskeurmerken verstrekken. Die informatie helpt de Minister bijvoorbeeld om vast te stellen of een uitlener de huisvestingsverplichting naleeft. Alle gegevensstromen in het kader van het toelatingsstelsel worden nader geregeld bij amvb.

Volledigheidshalve wijst de regering erop dat een weigering, schorsing of intrekking van een toelating draagkrachtig moet worden gemotiveerd en moet worden gebaseerd op de gronden die in het wetsvoorstel zijn geregeld.

Loonverhoudingsvoorschrift

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA stellen vragen over de toepassing van het loonverhoudingsvoorschrift. Deze leden vragen welke verantwoordelijkheden de uitlener heeft om zich ervan te vergewissen dat de door de inlener verstrekte informatie correct is en welke inspanning hiertoe minimaal verwacht mag worden van de uitlener.

Het in de artikelen 8 en 8a Waadi geregelde loonverhoudingsvoorschrift houdt, kort samengevat, in dat de terbeschikkinggestelde arbeidskracht recht heeft op ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden als die welke gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt. De uitlener moet kunnen aantonen 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. Hiervoor is de uitlener mede afhankelijk van de informatie die de inlener over de toepasselijke arbeidsvoorwaarden verstrekt. Uit voormelde artikelen vloeit niet voort dat de uitlener zich moet vergewissen van de juistheid van de informatie die door de uitlener wordt verstrekt. De uitlener loopt wel een juridisch risico als het betaalde loon niet overeenstemt met het loonverhoudingsvoorschrift.

Bestuursverbod

De leden van de VVD-fractie menen dat een bestuursverbod een nuttige aanvulling kan zijn om te voorkomen dat malafide ondernemingen bij herhaaldelijke misstanden toegang krijgen tot de markt. Zij verzoeken toe te lichten waarom geen bestuursverbod wordt ingevoerd.

Naar aanleiding van het advies van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten heeft het demissionaire kabinet de voor- en nadelen van het invoeren van een bestuursrechtelijk bestuursverbod verkend. De conclusie van deze verkenning was dat een bestuursrechtelijk bestuursverbod voor het bestrijden van recidive van malafide uitleners onvolgende effectief is en dat andere maatregelen daarvoor geschikter zijn. De Minister heeft de Tweede Kamer is hierover op 14 juli 2022 geïnformeerd.¹⁴ Naar aanleiding van het verzoek van enkele Kamerleden tijdens het commissiedebat Arbeidsmigratie op 24 mei 2023 is de invoering van een bestuursrechtelijk bestuursverbod nogmaals overwogen. Dit heeft niet tot een andere conclusie geleid. Een zware sanctie als een bestuursverbod zonder rechterlijke toets is juridisch kwetsbaar. De bewijslast van de Arbeidsinspectie voor de proportionaliteit van de inzet van deze maatregel zou groot zijn, ten koste van de inzetbaarheid.

De effectiviteit van een bestuursverbod is beperkt nu deze door malafide uitleners kan worden omzeild door katvangers in te zetten. Voor het bestrijden van recidive van malafide uitvoerders zijn alternatieve instrumenten beschikbaar die beter inzetbaar en minstens even doeltreffend zijn, te weten de toepassing van de Wet Bibob in het toelatingstelsel en het beboeten van feitelijk leidinggevendenden.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 29 861, nr. 96.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken een toelichting op de toepasbaarheid en de effectiviteit van de Wet Bibob. Is de toepassing van deze wet afdoende om vluchtig ondernemerschap tegen te gaan, vragen deze leden. Welke functie hebben signalen of bevindingen van de Arbeidsinspectie met betrekking tot bestuurders bij de toepassing van de Wet Bibob, respectievelijk het toetredingsmechanisme.

De Minister beoordeelt de toelatingsaanvragen van uitleners en kan in bepaalde gevallen een verleende toelating intrekken. Bij de uitoefening van deze bevoegdheden kan de Wet Bibob worden toegepast. Dit betekent dat de Minister een zogenoemd «eigen onderzoek» in de zin van de Wet Bibob kan instellen, bijvoorbeeld naar aanleiding van een signaal van de Arbeidsinspectie of een andere overheidsorganisatie. Als uit dit onderzoek risico's naar boven komen dat de (aangevraagde) toelating mogelijk voor criminele doeleinden wordt of zal worden gebruikt, kan de Minister de toelating weigeren of intrekken of advies vragen aan het Landelijk Bureau Bibob (LBB). Het LBB hoeft zich bij onderzoek op grond van de Wet Bibob niet te beperken tot de aanvrager van de toelating (veelal de bestuurder), maar kan ook onderzoek doen naar personen tot wie de bestuurder in een zakelijke relatie staat.

Met de Wet Bibob bewaakt de overheid de integriteit van de uitlener, in dit geval door het kunnen tegengaan dat een toelating voor criminele doeleinden wordt gebruikt. Vluchtig ondernemerschap wordt in het wetsvoorstel met name tegengegaan door de financiële zekerheidstelling die uitleners bij hun toelatingsaanvraag moeten overleggen. Voor de uitlener die zijn bedrijf met achterlating van schulden beëindigt, komt de verplichting tot financiële zekerheidstelling niet te vervallen. De begunstigten kunnen verhaal nemen op het bedrag waarvoor de uitlener zekerheid heeft gesteld.

Een signaal van de Arbeidsinspectie over mogelijke criminele feiten van een bestuurder kan voor de Minister aanleiding zijn om een eigen onderzoek in het kader van de Wet Bibob in te stellen.

Signalen van de Arbeidsinspectie kunnen ook zonder toepassing van de Wet Bibob worden betrokken bij de behandeling van de toelatingsaanvraag. De Minister kan de aanvraag op grond van een signaal over – bijvoorbeeld – overtredingen van de arbeidswetten afwijzen of – als aanvullende informatie nodig is – aan een inspectie-instelling vragen een advies uit te brengen over de naleving van het normenkader (second opinion).

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de frequentie waarop de controle door inspectie-instellingen bij uitleners plaatsvindt wettelijk is vastgelegd en zo nee, waarom niet. Op welke wijze is het inspectieschema geborgd, vragen deze leden.

De frequentie van de controles door inspectie-instellingen wordt bij ministeriële regeling vastgesteld. Dit biedt de mogelijkheid om de frequentie wanneer dat nodig is, snel aan te passen aan praktische (on)mogelijkheden.

Het inspectieschema is wettelijk geborgd in het voorgestelde artikel 12r, derde lid, van de Waadi. Dit bepaalt, voor zover hier van belang, dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de inhoud en totstandkoming van het rapport. Het geheel van deze nadere regels wordt het inspectieschema genoemd. Omdat het voorschriften van administra-

tieve aard betreffen, wordt deze regelgevende bevoegdheid rechtstreeks aan de Minister gedelegeerd (2.24 en 2.25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Gedacht kan worden aan regels over de manier waarop controles worden uitgevoerd bij de uitlener, zoals de te volgen processen en werkwijze en aan eisen die worden gesteld aan de organisatie en het personeel. De regering informeert uw Kamer zodra de ontwerpregeling wordt gepubliceerd voor internetconsultatie. Naar verwachting start de internetconsultatie medio maart 2024.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering het risico herkent dat inspectie-instellingen financieel afhankelijk zijn van gecontracteerde uitleners in relatie tot het onafhankelijk uitvoeren van de controle van het normenkader.

De onafhankelijkheid van inspectie-instellingen wordt op verschillende manieren gewaarborgd. Zo moet een inspectie-instelling geaccrediteerd zijn door de Raad voor Accreditatie (RvA) en worden aangewezen door de Minister. De voorwaarden voor aanwijzing worden bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd en zien tevens op de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid van inspectie-instellingen. Inspectie-instellingen die niet (langer) aan deze voorwaarden voldoen, worden niet aangewezen of verliezen een eerder verleende aanwijzing. Zij mogen in dat geval geen controles in het kader van het toelatingsstelsel uitvoeren. De toelatende instantie zal namens de Minister kwaliteitstoezicht houden op de aangewezen inspectie-instellingen.

3. Reikwijdte van de toelatingsplicht

3.1 Voorgestelde reikwijdte

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (tba) als reikwijdte van het toelatingsstelsel heeft gekozen. Deze leden vragen wat daarvan de meerwaarde is, waarom niet is gekozen voor ondernemingen die tba als hoofdactiviteit hebben, en wat voor uitwijkmogelijkheden er zouden kunnen zijn bij een dergelijke reikwijdte. De leden vragen ook of er alternatieven zijn overwogen om uitwijkmogelijkheden dicht te schroeven zonder dat de reikwijdte van het wetsvoorstel onnodig breed zou zijn.

De regering onderkent dat er ondernemingen onder de toelatingsplicht zullen vallen waarbij de risico's op wetsovertredingen veel kleiner zijn dan bij de uitzendbureaus waar het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten over schreef. Gelet op het zeer grote belang van effectieve handhaving van het toelatingsstelsel, ziet de regering echter geen alternatief voor de voorgestelde reikwijdte.

De regering heeft om een aantal redenen gekozen voor tba als reikwijdte. Ten eerste omvat de tba-definitie de kern van wat uitlenen onderscheidt van arbeid in reguliere dienstbetrekking, namelijk dat de arbeidskracht niet direct voor zijn eigen werkgever werkt, maar onder leiding en toezicht van een derde partij. De kwetsbaarheid van ter beschikking gestelde arbeidskrachten komt voor een belangrijk deel uit dat aspect voort en de tba-definitie sluit daar het beste op aan.

Ten tweede is de voorgestelde reikwijdte essentieel voor de handhaafbaarheid van het stelsel door de Arbeidsinspectie. De regering heeft andere reikwijdtes overwogen, maar alle alternatieven zouden substantieel ten koste gaan van de handhaafbaarheid van het stelsel. Eén overwogen alternatief is om de toelatingsplicht alleen van toepassing te verklaren op uitleners met tba als hoofdactiviteit. Voor deze reikwijdte

dient getoetst te worden wat de hoofdactiviteit van een uitlener is. Daarvoor is – in tegenstelling tot de voorgestelde reikwijdte – niet alleen de individuele arbeidsrelatie met een arbeidskracht van belang, maar ook de bredere onderneming van de uitlener. Een dergelijke toets is voor de Arbeidsinspectie zeer complex en arbeidsintensief, waardoor de effectiviteit van het toezicht op het stelsel in het geding zou komen. Ook biedt deze definitie ruimte voor relatief eenvoudige ontwijkconstructies, zoals het optuigen van andere (al dan niet fictieve) bedrijfsactiviteiten om te voorkomen of verhullen dat tba de hoofdactiviteit van de uitlener is. Ook kan gedacht worden aan het samenvoegen van een uitzendbureau en groter bedrijf dat niet als uitzendbureau opereert, tot één onderneming. Uitzenden is in dat geval een nevenactiviteit van de deze onderneming. In het door de VVD-fractie geschetste alternatief zou deze onderneming buiten de reikwijdte van het toelatingsstelsel vallen. Gelet op het zeer grote belang van effectieve handhaving van het toelatingsstelsel, vindt het regering bovenstaande nadelen en risico's onacceptabel.

Een ander overwogen alternatief sluit aan bij de definitie van de uitzendovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:690 BW). Voor die definitie is onder andere van belang of een arbeidskracht «in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever» ter beschikking wordt gesteld.

In dit alternatief zou bijvoorbeeld kunnen worden aangesloten bij de werkingssfeer van de cao voor uitzendkrachten, die geldt indien en voor zover de omvang van de uitzendloonsom ten minste 50% van het totale premieplichtig loon op jaarbasis van een uitzendonderneming bedraagt. Bij een reikwijdte die gebaseerd is op de uitzendovereenkomst gelden vergelijkbare knelpunten als bij aansluiten bij tba als hoofdactiviteit: ook dit alternatief vereist een uiterst complexe toetsing in het toezicht en biedt ruimte voor relatief eenvoudige ontwijkconstructies. Ook van dit alternatief vindt de regering de nadelen en risico's daarom onacceptabel.

Volledigheidshalve merkt de regering op dat een aantal vormen van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten zijn uitgezonderd van de Waadi. Collegiale uitleen, waarin – kort gezegd – arbeidskrachten incidenteel tegen maximaal de loonkosten ter beschikking worden gesteld, valt bijvoorbeeld niet onder de Waadi en daarmee niet onder de toelatingsplicht. Ook is het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur sectoren of segmenten van de arbeidsmarkt – onder voorwaarden – uit te zonderen van de toelatingsplicht. Ten slotte kunnen ondernemingen die slechts in zeer beperkte mate aan tba doen, op aanvraag ontheven worden van de toelatingsplicht.

Ondernemingen, die tba als nevenactiviteit hebben, moeten op grond van de administratieplicht (het voorgestelde artikel 12c, derde lid) in hun administratie inzichtelijk maken welke arbeidskrachten zij aan wie ter beschikking stellen. Inspectie-instellingen nemen bij hun periodieke controles alleen uit die populatie arbeidskrachten een steekproef. De controles van inspectie-instellingen zien dus uitsluitend op de tba-activiteiten van de uitlener, behoudens de algemene eisen, zoals tijdige aangifte en betaling van loonheffingen en omzetbelasting.

De leden van de fractie van VVD vragen of bij de brede reikwijdte het voorgestelde tijdspad van invoering realistisch is, nu veel ondernemingen om toelating zullen verzoeken. Is overwogen om uitleners die al beschikken over een SNA-certificaat, een soepeler toegang te bieden, vragen deze leden. Voorts vragen zij welke alternatieven mogelijk zijn om het tijdspad te realiseren zonder extreme druk voor de uitvoerders.

De regering onderkent dat het voorgestelde tijdspad ambitieus is, maar hecht anderzijds belang aan een zo snel mogelijke invoering van het toelatingsstelsel. Om dit mogelijk te maken bevat dit wetsvoorstel overgangsrecht voor bestaande uitleners die tijdig een toelatingsaanvraag doen. Door middel van een ingroeimodel wordt gestimuleerd dat bestaande uitleners zo snel mogelijk na inwerkingtreding van de voorgestelde wet een toelating aanvragen. Onderdeel van het overgangsrecht is dat een uitlener die bij zijn toelatingsaanvraag nog geen rapport normenkader kan overleggen in plaats daarvan een certificaat van de Stichting Normering Arbeid (SNA) mag overleggen.

In paragraaf 9 is het overgangsrecht voor uitleners die al vóór de invoering van de toelatingsplicht arbeidskrachten ter beschikking stellen, nader uiteengezet.

De regering meent dat de omvang van de voorgestelde stelselwijziging bij de invoering onvermijdelijk tot druk op de uitvoering zal leiden. Het wetsvoorstel biedt echter een mogelijkheid om die druk in de tijd te spreiden. Met het voorgestelde overgangsrecht, waaronder de bijzondere regeling voor uitleners met een SNA-certificaat, streeft de regering ernaar deze druk te kanaliseren en de bij de aanvang van het stelsel schaarse inspectiecapaciteit zo effectief mogelijk in te zetten.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of uitzonderingsmogelijkheden op de toelatingsplicht strikt noodzakelijk zijn. De leden van de CDA-fractie vragen welke gevolgen de regering verwacht van de uitzonderingsmogelijkheden voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de toelatingsplicht.

In algemene zin vergroten uitzonderingen het risico op ontduiking en op waterbedeffecten. Ook kunnen uitzonderingen de handhaving minder effectief maken. Dit noopt tot terughoudendheid bij het uitzonderen van sectoren of segmenten op de arbeidsmarkt. De regering zal de Arbeidsinspectie vragen om over voorgenomen uitzonderingen een handhavings-toets uit te brengen. Daarmee bevat het stelsel voldoende waarborgen om de risico's van uitzonderingen te beperken en ervoor te zorgen dat zij voldoende uitvoerbaar zijn en het stelsel niet ondermijnen.

3.2 Definitie van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Uitgezonderde vormen van uitlenen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom de regering van mening is dat het risico op misstanden lager is in gevallen van terbeschikkingstelling bij de drie uitgezonderde categorieën, zijnde 1) ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk 2) in geval van collegiale uitleen en 3) het inlenen en uitlenen van arbeidskrachten in concernverband. Deze leden vragen hierbij een cijfermatige onderbouwing, inclusief een inschatting van de omvang van de categorieën. Daarnaast vragen deze leden of de aanpassing van het begrip collegiale uitleen gevolgen heeft voor andere onderdelen van het stelsel.

De drie genoemde categorieën zijn bestaande uitzonderingen op de definitie van terbeschikkingstelling van arbeid, waar de Waadi niet op van toepassing is. Dit wetsvoorstel verandert dit niet, wel wordt de definitie van collegiale uitleen verduidelijkt.

De reden dat de regering van mening is dat deze uitzonderingscategorieën in stand kunnen worden gehouden kent haar basis in de aard van de terbeschikkingstelling in deze situaties. Bij terbeschikkingstelling ten

behoefte van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk is de terbeschikkingstelling onderdeel van een groter product of dienst, en is daarmee niet de dienst op zich. Bij aanneming van werk en intra-concern uitleen liggen de leiding en toezicht en het uitbetalen van het loon aan de arbeidskracht bij dezelfde partij, namelijk de uitleener. Bij intra-concernuitleen is er geen prikkel om de arbeidskracht onjuist te behandelen doordat de arbeidskrachten worden uitgeleend binnen het eigen concern. Bovendien geldt bij intra-concernuitleen dat hier niet sprake is van het terbeschikkingstelling van arbeidskrachten aan een ander.

De inschatting van de regering dat deze vormen van terbeschikkingstelling niet onder het toelatingsstelsel dienen te vallen is daarmee inhoudelijk, en niet gebaseerd op een cijfermatige analyse. Een dergelijke analyse is niet mogelijk. De verduidelijking van collegiale uitleen kent als voornaamste verschillen het vervallen van het criterium «bij wijze van hulpbetoon» en het herformuleren van «zonder winstoogmerk» naar «tegen vergoeding van ten hoogste de loonkosten». De verwachte gevolgen van de verduidelijking op andere onderdelen van het arbeidsrechtelijk stelsel zijn naar verwachting beperkt.

De leden van GroenLinks-PvdA-fractie vragen of joint ventures ook vallen onder de definitie van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in concernverband.

De Wtta schrijft voor dat terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in concernverband niet onder de toelatingsplicht valt. Daarbij wordt een concern gezien als een groep van ondernemingen (werkmaatschappijen) die opereren onder een holding.

De Wtta benoemt niet expliciet joint ventures als grond voor uitzondering. Een joint venture betreft een samenwerkingsverband tussen twee of meer ondernemingen voor een bepaalde periode ter verwezenlijking van een gemeenschappelijk doel. De vraag of een joint venture onder de uitzonderingsgrond valt is afhankelijk van de vraag of de joint venture kan worden aangemerkt als concern. Deze definitievraag valt buiten de scope van de Wtta.

Een joint venture kan worden aangemerkt als concern wanneer er sprake is van centrale leiding. Wanneer er binnen de joint venture sprake is van centrale leiding gaat de logica van de uitzondering op de Wtta ook op: wanneer een werknemer ter beschikking wordt gesteld tussen twee ondernemingen die onder hetzelfde centrale gezag vallen is dit de facto gelijk aan een situatie waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt binnen een concern.

De leden van de SP-fractie vragen waarom bij de verduidelijking van het begrip collegiale uitleen is gekozen voor «tegen vergoeding van ten hoogste de loonkosten» en niet «vergoeding vanaf tenminste de huidige loonkosten». Daarnaast vragen deze leden welke nadelige gevolgen het huidige tekstvoorstel kan hebben.

De regering bedoelt dat er sprake is van collegiale uitleen wanneer een arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld door werkgever 1 aan werkgever 2, waarbij werkgever 2 compensatie betaalt aan werkgever 1 die ten hoogste de loonkosten betreft. De «vergoeding» ziet dus op de compensatie tussen de werkgevers, niet op het loon van de werknemer.

De regering beschouwt de nieuwe definitie als in lijn met de huidige definitie van collegiale uitleen («bij wijze van hulpbetoon zonder winstoogmerk ter beschikking stellen») met als verbetering dat de nieuwe

definitie meer duidelijkheid biedt voor zowel in- en uitleners als voor de uitvoerende en toezichthoudende partijen in het stelsel. De regering ziet geen substantiële nadelige gevolgen van het tekstvoorstel ten opzichte van de huidige definitie.

De leden van de CDA-fractie constateren dat er land- en tuinbouwbedrijven zijn waar bij wijze van collegiale uitleen onderling arbeidskrachten worden uitgeleend. Zij vragen of er meer sectoren zijn waarbij collegiale in- en uitleen mogelijk is of al gemeengoed is, maar nog niet in regelgeving is vastgelegd. Ook vragen zij of het mogelijk is hier regelgeving voor op te stellen en zo ja, welke stappen er dan gezet dienen te worden.

De regering waardeert sectorale initiatieven om collegiale in- en uitleen te faciliteren. Sectoren hebben geen regelgeving nodig om deze initiatieven te organiseren. Ondernemingen kunnen over het collegiale in- en uitleen onderling afspraken maken. Zo kent de installatiebranche meerdere samenwerkingsverbanden die collegiale uitleen faciliteren.

Collegiale uitleen is uitgezonderd van de Waadi en daarmee van de reikwijdte van het toelatingsstelsel. In dit wetsvoorstel wordt verduidelijkt wat onder collegiale uitleen wordt verstaan, zodat voor marktpartijen duidelijkheid bestaat over de toepasselijkheid van de toelatingsplicht. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt deze verduidelijking verder ingevuld. In de concept-wijziging van het Besluit allocatie van arbeidskrachten door intermediairs (Baadi), die op 24 januari jl. op www.internetconsultatie.nl is gepubliceerd, heeft de regering daaraan invulling gegeven. In deze concept-wijziging zijn ook regels opgenomen om ervoor te zorgen dat ondernemingen die via een samenwerkingsverband aan collegiale uitleen doen, onbedoeld onder de toelatingsplicht vallen. De regering ziet geen aanleiding om verdere regelgeving voor collegiale uitleen op te stellen.

3.3 Buitenlandse ondernemingen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de toelatingsplicht ook geldt voor buitenlandse ondernemingen en hun inleners. Handhaving maar ook toetsing door een inspectie-instelling lijkt complex. De leden van de van GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe met name de toetsing door inspectie-instellingen van deze buitenlandse ondernemingen op het normenstelsel vormgegeven wordt.

Deze toetsing van in het buitenland gevestigde uitleners verschilt in beginsel niet van die bij in Nederland gevestigde ondernemingen. De buitenlandse uitlener zal dus een door de Minister aangewezen inspectie-instelling moeten contracteren. De toetsing dient te gebeuren in overeenstemming met de regels in het inspectieschema. De voorbereidingen van de inspectie zullen – net als bij in Nederland gevestigde ondernemingen – op afstand kunnen gebeuren; de inspectie zal echter doorgaans fysiek bij de uitlener plaatsvinden.

3.4 Uitzonderingsmogelijkheden

Uitzonderingsmogelijkheid voor sectoren of segmenten arbeidsmarkt

De leden van de D66- en GroenLinks-PvdA-fracties vragen naar de motivering achter de sectorale uitzonderingsmogelijkheid. De leden van de D66-fractie vragen de regering te reageren op hun angst dat deze mogelijkheid de deur openzet voor malafide uitleners om (desnoods via omwegen) het stelsel te omzeilen.

De uitzonderingsmogelijkheid biedt een mogelijkheid om te voorkomen dat een sector of segment van de arbeidsmarkt met disproportionele gevolgen van de toelatingsplicht wordt geconfronteerd. De toelatingsplicht is een ingrijpende maatregel waarvan de gevolgen niet volledig te voorzien zijn.

Het treffen van deze uitzondering kan alleen bij amvb. De procedure die daarvoor moet worden gevolgd, met onder meer advisering door de Raad van State, levert als zodanig al een waarborg tegen oneigenlijk gebruik op. Daarbij komt dat het ontwerp van de amvb aan de Arbeidsinspectie zal worden voorgelegd met het verzoek dit te toetsen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Het risico dat de toelatingsplicht door het uitzonderen van een sector kan worden omzeild, kan aanleiding zijn om de betreffende sector niet uit te zonderen.

De leden van de NSC- en SGP-fracties vragen of de regering voorbeelden kan geven van disproportionele gevolgen voor bedrijfssegmenten en arbeidssegmenten en/of onevenredige schading van belangen. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voorbeelden kan geven van disproportionele gevolgen van tijdelijke aard en op welke termijn deze opgevangen moeten worden.

Voor de vraag of er sprake is van disproportionele gevolgen en/of onevenredige schading van belangen, dient de lagere regelgever alle relevante feiten en omstandigheden in aanmerking te nemen. Het geven van concrete voorbeelden van feiten en omstandigheden die, in isolatie bezien, een uitzondering zouden rechtvaardigen is dan ook niet mogelijk. In paragraaf 3.4.1 van de memorie van toelichting zijn in meer algemene termen feiten en omstandigheden genoemd die een rol kunnen spelen bij bovengenoemde belangenafweging.

Bij gevolgen van tijdelijke aard kan, in algemene zin en bij wijze van voorbeeld, gedacht worden aan situaties waarin zich een plotselinge stijging van de arbeidsvraag voordoet waarin alleen tijdig kan worden voorzien als de betrokken uitleners niet het toelatingsproces hoeven te doorlopen. De regering kan zich voorstellen dat in de COVID-19 pandemie, waarin op zeer korte termijn zeer grote aantallen arbeidskrachten nodig waren in het kader van de volksgezondheid, tijdelijk van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruik zou kunnen zijn gemaakt. Ook bij tijdelijke uitzonderingen geldt dat alle feiten en omstandigheden van het geval van belang zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om een niet-limitatieve opsomming toe te voegen met criteria op basis waarvan de belangenafweging wordt vormgegeven, zoals of de betreffende sector reeds passende waarborgen kent. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering of er in de wet in ieder geval nadere criteria gesteld kunnen worden om een aantal uitzonderingen op voorhand uit te sluiten.

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel worden elementen genoemd die een rol spelen bij de eerdergenoemde belangenafweging om te kunnen komen tot een uitzondering in een algemene maatregel van bestuur. Daarmee geeft de wetgever houvast bij de zogenoemde wettelijke delegatiegrondslag. Vanwege de onvoorzienbaarheid van mogelijke disproportionele effecten van het toelatingsstelsel ziet de regering geen kans om de belangenafweging op het niveau van de wet nader te clausuleren. Dat zou ertoe kunnen leiden dat situaties, die nu niet voorzien worden maar in de praktijk toch disproportioneel uitpakken, niet met een algemene maatregel van bestuur opgelost kunnen worden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering nader in te gaan op de mogelijkheden om sectoren uit te zonderen in verband met het effect op het arbeidsaanbod. Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat het effect op het arbeidsaanbod ondergeschikt is aan het voorkomen van uitbuiting. Tevens vragen zij of de regering aanleiding zou zien een uitzondering te maken voor sectoren waarin het arbeidsaanbod hard daalt doordat er lastig aan de gestelde namen voldaan kan worden.

De regering deelt het standpunt van de leden van de SP-fractie dat het uitzonderen van sectoren niet mag leiden tot het in stand laten van uitbuitingssituaties, ook wanneer het arbeidsaanbod in een sector daalt. Voor het uitzonderen van sectoren of segmenten van de toelatingsplicht, zijn alle relevante feiten en omstandigheden van belang. Als de lagere regelgever een sector wil uitzonderen vanwege een dalend arbeidsaanbod, moet hij daarbij ook alle andere belangen en omstandigheden afwegen en onderbouwen dat hij dat juist heeft gedaan. Als het dalend aanbod veroorzaakt wordt doordat uitleners niet aan de gestelde normen kunnen voldoen, is dat een omstandigheid die pleit tegen het uitzonderen van de betreffende sector. Een uitzondering kan dus alleen tot stand komen na een belangenafweging op grond van de wet en door vastlegging in een algemene maatregel van bestuur, die de daarvoor gebruikelijke procedure doorloopt.

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar mogelijke overwegingen die de regering noemt bij de afweging om sectoren bij amvb uit te zonderen van de toelatingsplicht. Zij vragen welke sectoren mogelijkwerwijs in aanmerking zouden kunnen komen voor deze overwegingen, zoals een buitenproportioneel effect op het arbeidsaanbod. Zij vragen of als relevante overweging denkbaar is dat in sommige sectoren nauwelijks sprake is van gebruik van arbeidsmigranten als arbeidskracht en zo nee, waarom niet.

De regering ziet vooralsnog geen aanleiding voor een besluit over mogelijke sectorale uitzonderingen op de toelatingsplicht. De regering kan dan ook geen voorbeelden noemen van sectoren die in aanmerking komen voor overwegingen daarbij. In meer algemene zin verwijst de regering naar de inbreng die sectoren tijdens de internetconsultatie zelf naar voren hebben gebracht bij verzoeken tot een sectorale uitzondering. Deze inbreng is in paragraaf 12.1.2 van de memorie van toelichting weergegeven.

Het aandeel arbeidsmigranten dat in een bepaalde sector werkzaam is, kan een relevante overweging zijn bij het maken van een uitzondering, maar niet per se doorslaggevend. Ook in dat geval zijn alle relevante feiten en omstandigheden van belang.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de genoemde amvb ook mogelijkheden biedt om juist strengere eisen te stellen aan bepaalde sectoren, bijvoorbeeld omdat in een (deel)sector of segment geregeld misstanden zich voordoen en hierin geen verbetering over de langere termijn waarneembaar is.

Het huidige artikel 12, eerste lid, Waadi biedt de mogelijkheid om bij of krachtens amvb aanvullende sectorspecifieke maatregelen te treffen. 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. 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 vervalt het tweede lid van artikel 12. De mogelijkheid tot sectorspecifieke regelgeving op grond van het eerste lid van die bepaling blijft echter gehandhaafd. Hierbij wordt gedacht aan situaties waarbij het in bepaalde sectoren noodzakelijk wordt geacht om al dan niet 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.

De leden van de CDA-, SGP- en ChristenUnie-fracties vragen toe te lichten hoe verzoeken om uitzonderingen in zijn werk gaan. Zij vragen of sectoren zelf om een uitzondering moeten verzoeken en hoe deze verzoeken onderbouwd dienen te worden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering vóór ingang van het toelatingsstelsel al sectoren wil uitzonderen.

Het wetsvoorstel schrijft niet voor op welke wijze een uitzondering tot stand moet komen, anders dan dat de regering uitzonderingen bij algemene maatregel van bestuur moet regelen. Voor opname in een algemene maatregel van bestuur bestaat geen aanvraagprocedure. Als partijen zich tot de regering wenden met een verzoek tot uitzondering, zal de regering een dergelijk verzoek wege. Vanzelfsprekend zal de regering eerder geneigd zijn een verzoek positief te wege, als de verzoeker overtuigend onderbouwt waarom hij, gegeven de in de wet en de toelichting opgenomen overwegingen, onevenredig in zijn belangen wordt geschaad in verhouding tot de doelstellingen van het toelatingsstelsel.

Zoals gezegd ziet de regering vooralsnog geen aanleiding voor een besluit over mogelijke sectorale uitzonderingen op de toelatingsplicht, vóór of na inwerkingtreding van het toelatingsstelsel.

De leden van de SP-fractie vragen de regering in te gaan op de verzoeken tot uitzondering die tijdens de internetconsultatie zijn ingediend. Zij vragen de regering om deze verzoeken één voor één van reactie te voorzien en te onderbouwen waarom zij geen mogelijkheid tot uitzondering ziet.

Tijdens de internetconsultatie hebben enkele sectoren verzocht om een wettelijke uitzondering op de toelatingsplicht. De regering ziet geen aanleiding voor een wettelijke uitzondering, maar heeft het wel mogelijk gemaakt om sectoren bij amvb uit te zonderen. Vooralsnog heeft de regering van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de fraudegevoeligheid wordt onderzocht bij het maken van uitzonderingen. De leden van de NSC-fractie vragen of de Nederlandse Arbeidsinspectie al een handhavingstoets heeft uitgebracht over mogelijke uitzonderingen en, zo ja, of deze naar de Tweede Kamer kan worden gestuurd.

De regering heeft nog geen besluit genomen over eventuele uitzonderingen op de toelatingsplicht en heeft ook nog geen concept gereed. Wanneer hiervan sprake is, zal de regering het concept van een algemene maatregel van bestuur, waarin een uitzondering op de toelatingsplicht wordt opgenomen, ter toetsing aan de Arbeidsinspectie voorleggen. Daarbij zal de Arbeidsinspectie gevraagd worden te reageren op de fraudegevoeligheid ervan.

Ontheffing van de toelatingsplicht

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA verzoeken de noodzaak van de voorgestelde ontheffingsmogelijkheid nader toe te lichten. Deze leden zetten, evenals de leden van de SP-fractie, vraagtekens bij de ontheffingsmogelijkheid. De leden van de SP-fractie vragen de hierbij gemaakte belangenafweging nader toe te lichten.

De ontheffingsmogelijkheid hangt samen met de reikwijdte van de toelatingsplicht. De noodzaak van de voorgestelde reikwijdte is in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting en hierboven uiteengezet. Om de toelatingsplicht adequaat en doelmatig te kunnen handhaven dient deze te gelden voor alle ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. Dit zou met zich meebrengen dat ook bedrijven die vrijwel uitsluitend andere activiteiten verrichten, maar in zeer beperkte mate arbeidskrachten ter beschikking stellen daarvoor toelating moeten aanvragen.

Voor bedrijven die in hoofdzaak andere activiteiten verrichten en in zeer beperkte mate arbeidskrachten uitlenen, weegt de doelstelling van de toelatingsplicht niet op tegen de daaraan verbonden administratieve en financiële lasten. Deze bedrijven kunnen daarom ontheffing verkrijgen van het verbod om zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking te stellen, mits zij voldoen aan de daarvoor geldende voorwaarden.

Voor de volledigheid, de ontheffingsmogelijkheid staat niet open voor uitzendbureaus, payroll-bedrijven en andere werkgevers die gebruik maken van uitzendovereenkomsten.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen welke gevolgen de ontheffingsmogelijkheid en sectorale uitzonderingen hebben op de effectiviteit en de handhaafbaarheid van de toelatingsplicht. Kan de regering bevestiging dat een onderneming voor het behoud van een ontheffing periodiek actuele gegevens moet aanleveren, vragen deze leden. Kan de regering bevestigen dat periodiek zal worden gecontroleerd of de onderneming aan de voorwaarden voor ontheffing voldoet, vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Wordt voor het controleren van de loonsom de polisadministratie gebruikt, vragen zij. Wie krijgt daar toegang toe?

De ontheffingsmogelijkheid heeft geen gevolgen voor de handhaafbaarheid van de toelatingsplicht. Ondernemingen die van de toelatingsplicht zijn ontheven, zijn voor de Arbeidsinspectie kenbaar. Zij worden onder die noemer opgenomen in het openbaar register van de toelatende instantie.

Bij een ontheffingsaanvraag moet de onderneming gegevens overleggen waarmee zij aantoont aan de voorwaarden te voldoen, alsmede een verklaring van een deskundige over de getrouwheid van die gegevens. Om haar ontheffing te behouden moet de onderneming de betreffende gegevens periodiek actualiseren.

De in het wetsvoorstel opgenomen voorwaarden voor ontheffing zijn aangepast met de nota van wijziging die tegelijk met deze nota naar de Tweede Kamer is gestuurd. Het aandeel van ter beschikking gestelde arbeidskrachten in de loonsom is met deze wijziging niet het criterium voor de mogelijkheid om ontheffing aan te vragen. Een controle van de loonsom is hierdoor niet nodig.

Hiervoor in de plaats wordt gekeken naar het aandeel van de omzet voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten binnen de totale omzet

van de onderneming. Om voor ontheffing in aanmerking te komen moet de omzet die in een jaar is behaald met het ter beschikking van arbeidskrachten minder bedragen dan 10% van de totale omzet van de onderneming in dat jaar en niet meer dan € 5 miljoen. Een nadere uitleg van de aangepaste voorwaarden voor ontheffing wordt in de toelichting bij de nota van wijziging gegeven.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat toepassing van het toelatingsstelsel niet proportioneel wordt geacht voor ondernemingen waarvoor geldt dat de som van vergoedingen aan ter beschikking gestelde arbeidskrachten minder bedraagt dan 10% van de loonsom. Zij verzoeken toe lichten waarom deze ondernemingen wel onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen.

Deze leden vragen of is overwogen om de bovengrens voor de som van vergoedingen aan ter beschikking gestelde arbeidskrachten (€ 2,5 miljoen per jaar) te relateren aan de totale omzet van de onderneming.

De invoering van het toelatingsstelsel vormt het hoofdbestanddeel van dit wetsvoorstel. Een onderneming die voldoet aan de daaraan te stellen eisen, kan verzoeken om ontheffing van het verbod om zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Een ontheven onderneming hoeft geen toelating aan te vragen en daarom ook niet te voldoen aan de daarvoor geldende voorwaarden. In aansluiting op het toelatingsstelsel regelt het wetsvoorstel echter andere verplichtingen voor uitleners die – waar van toepassing – evenzeer van belang zijn bij ondernemingen die in zeer beperkte mate arbeidskrachten ter beschikking stellen.

Dit betreft in de eerste plaats de administratie- en meldplicht voor iedere uitlener die arbeidskrachten ter beschikking stelt (voorgesteld artikel 12c, tweede lid e.v.). Deze verplichting is nodig om de Arbeidsinspectie in staat te stellen effectief toezicht te houden op de naleving van de toelatingsplicht. De wettelijke huisvestingseis (voorgesteld artikel 12b) is van belang voor alle ter beschikking gestelde arbeidskrachten die door een uitlener worden gehuisvest, ongeacht het aandeel van die arbeid binnen de onderneming. Datzelfde geldt voor de verplichting om arbeidskrachten onverwijld in kennis stellen van de informatie over de toepasselijke arbeidsvoorwaarden die de uitlener heeft ontvangen van de inlener aan wie de arbeidskracht ter beschikking is gesteld (voorgesteld artikel 12a, tweede lid).

Voor de volledigheid wordt gewezen naar bijgevoegde nota van wijziging, waarmee een aanpassing van de voorwaarden voor de ontheffingsmogelijkheid wordt voorgesteld.

De leden van de SP-fractie vragen welke voorwaarden gelden voor het verlenen of het in stand houden van een ontheffing. Zij verzoeken de maximale som van de vergoedingen voor arbeidskrachten als voorwaarden voor ontheffing nader toe te lichten.

Voor het behouden van een ontheffing gelden dezelfde voorwaarden als voor het verkrijgen van een ontheffing. Hiervoor is reeds gewezen op de nota van wijziging waardoor de maximale som van de vergoedingen voor arbeidskrachten niet langer relevant is voor een ontheffing.

De leden van de fracties van NSC, D66 en het CDA vragen of de Arbeidsinspectie een rol heeft bij de controle op de ontheffingsvoorwaarden. Controleert de Arbeidsinspectie de ontheven ondernemingen, dan wel de aangewezen deskundigen, vragen de leden van de D66- en de CDA-fractie.

De toelatende instantie toetst namens de Minister of een onderneming voldoet aan de voorwaarden voor ontheffing. De Arbeidsinspectie heeft geen rol bij die toetsing, noch bij de controle van de aangewezen deskundigen. Het intrekken van een verleende ontheffing kan de Minister wel (mede) baseren op gegevens van de Arbeidsinspectie.

De leden van de fractie van NSC en het CDA vragen of de regering voornemens is om de AMvB waarin de ontheffingsvoorwaarden nader worden ingevuld, voor te hangen.

Hiervoor is onder I Algemeen uiteengezet dat de hoofdelementen van – in dit geval – de ontheffingsvoorwaarden in de wet worden geregeld. Het wetsvoorstel regelt geen voorhangprocedure voor de amvb waarin de ontheffingsvoorwaarden – binnen de kaders van de wet – nader worden ingevuld. De regering acht een voorhangprocedure voor een dergelijk onderdeel van de amvb overeenkomstig de wet niet nodig. Een voorhangprocedure zou de invoering van het toelatingsstelsel vertragen.

4. Verplichtingen voor uitleners

4.2 Toelatingsvoorwaarden en -verplichtingen

Financiële zekerheidstelling

De leden van de fractie van NSC vragen om de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid na de looptijd van de eerste toelating in stand te laten voor het geval bij de uitlener (op een later moment) sprake is van fraude, faillissement of maatschappelijk schade. De leden van de fracties van D66 en de SP vragen een nadere onderbouwing voor het vervallen van deze verplichting na de looptijd van de eerste toelating. De leden van de fractie van de VVD vragen welke voorwaarden worden overwogen voor het laten vervallen van de verplichting om financiële zekerheid te stellen. Waarom is deze verplichting niet beperkt tot ondernemingen met ter beschikking stellen als hoofdactiviteit, vragen deze leden. Wat is de regering voornemens te regelen bij AMvB, vragen de leden van de SP-fractie.

De financiële zekerheidstelling is een belangrijk instrument om vluchtig ondernemerschap tegen te gaan. Invoering van dit instrument zorgt echter wel voor een financiële last, met name voor kleinere uitleners en kan een beperking zijn van het vrij verkeer van personen/zelfstandigen (EU recht). Deze beperking is gerechtvaardigd vanwege het belang van de financiële zekerheidsstelling. Met het oog op de proportionaliteit dient de verplichting echter niet langer te duren dan nodig is om het doel ervan te realiseren. Het wetsvoorstel regelt daarom dat de verplichting vervalt voor uitleners die voldoen aan de daarvoor bij amvb te stellen voorwaarden.

Die voorwaarden zijn erop gericht om het vervallen van de verplichting te beperken tot uitleners waarvan de kans op vluchtig ondernemerschap als gering wordt ingeschat. Het ontwerp van de amvb bepaalt dat de verplichting om financiële zekerheid te stellen vervalt als de uitlener vier jaar onafgebroken over een toelating beschikt, kan aantonen dat hij gedurende die periode aantoonbaar arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld en de begunstigen in die periode geen verhaal op de financiële zekerheid hebben genomen. Dat laatste wil zeggen dat arbeidskrachten, de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst in die vier jaar geen (succesvol) verzoek aan de toelatende instantie hebben gedaan om een openstaande vordering op de uitlener uit diens waarborgsom te vergoeden. De kans dat een uitlener die zijn verplichtingen jegens genoemde partijen gedurende vier jaar volledig is nagekomen, alsnog zijn toevlucht neemt

tot vluchtig ondernemerschap, is dermate klein dat de regering niet proportioneel acht om diens verplichting voort te zetten.

Waarom wordt deze verplichting niet ook aan bestaande uitleners opgelegd, vragen de leden van de D66-fractie.

De verplichting om financiële zekerheid te stellen geldt evenzeer voor bestaande uitleners, dat wil zeggen uitleners die al vóór het moment waarop de toelatingsplicht wordt ingevoerd arbeidskrachten ter beschikking stellen. Wel bevat het wetsvoorstel overgangsrecht voor uitleners die voldoen aan de in het wetsvoorstel gestelde voorwaarden (voorgesteld artikel 23c).

De voorwaarden voor dit overgangsrecht hebben hetzelfde oogmerk als de voorwaarden voor het vervallen van de verplichting. Het overgangsrecht geldt uitleners die minstens vier jaar actief arbeidskrachten ter beschikking stellen en bij hun toelatingsaanvraag een zogenoemde schone verklaring van de Belastingdienst kunnen overleggen.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen naar de grootte van de categorieën uitleners die zijn uitgezonderd van de verplichting om financiële zekerheid te stellen. Verminderen deze uitzonderingen de effectiviteit van de financiële zekerheid, vragen deze leden.

Bij de invoering van de toelatingsplicht zijn uitleners uitsluitend op grond van het overgangsrecht uitgezonderd van de verplichting om bij hun toelatingsaanvraag financiële zekerheid te stellen. Het overgangsrecht geldt voor uitleners die op dat moment minstens vier jaar staan ingeschreven in het handelsregister met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als hoofd- of nevenactiviteit, in die periode als uitlener actief zijn geweest en een zogenoemde schone verklaring van de Belastingdienst kunnen overleggen. Er zijn geen gegevens op basis waarvan kan worden berekend hoeveel uitleners voldoen aan alle eisen voor de toepassing van het overgangsrecht.

Het aantal uitzendondernemingen dat vier jaar of langer door SNA is gecertificeerd, biedt mogelijk een indicatie van het aantal uitleners voor wie dit overgangsrecht zal gelden. Voor dit certificaat wordt van deze ondernemingen onder meer de conformiteit van de loon- en Btw-aangiften gecontroleerd. Tussen de 2.500 en 2.750 uitzendondernemingen zijn op dit moment door SNA gecertificeerd en waren dit ook in 2020. Het is niet mogelijk gebleken om dit aantal op te schonen voor ondernemingen die in de tussentijd door SNA zijn geschorst. Het voornemen is om de verplichting om financiële zekerheid te stellen niet te laten vervallen na een schorsing van de toelating.

De leden van de fracties van D66 en het CDA vragen de vormgeving van deze verplichting toe te lichten. Voorts vragen deze fracties bij welke organisatie de uitvoering en de controle van deze verplichting zal worden ondergebracht.

Een uitlener moet bij zijn aanvraag tot toelating of voorlopige toelating een bewijs van financiële zekerheidstelling overleggen. De wijze waarop aan de uitlener financiële zekerheid kan stellen wordt bij AMvB nader ingevuld. Het ontwerpbesluit dat van 24 januari jl. tot 24 februari is gepubliceerd voor internetconsultatie, regelt dat de uitlener hiervoor een waarborgsom moet betalen en een bewijs van betaling van de waarborgsom moet overleggen. Het Ministerie van SZW zal vóór de start van de aanvraagprocedure bekend maken op welk rekeningnummer de uitlener de waarborgsom kan overmaken.

De toelatende instantie controleert namens de Minister of de uitlener zijn waarborgsom heeft betaald. Als dat het geval is, en de uitlener ook aan de overige voorwaarden voor toelating voldoet, zal de Minister de gevraagde toelating verlenen.

De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen over het gelijke speelveld tussen kleinere MKB-bedrijven en grote bedrijven. Zij vragen of de regering hun zorg deelt dat de verplichting om financiële zekerheid te stellen dit speelveld onder druk zet. Heeft de regering dit getoetst? Deze leden vragen verder waarom er bij de hoogte van de financiële zekerheidsstelling geen onderscheid wordt gemaakt naar bedrijfsgrootte. Zij menen dat de hoogte van de waarborgsom voor een klein bedrijf een onoverbrugbare drempel kan zijn om de markt te betreden. Is de regering bereid om met banken en andere financiers afspraken te maken over financieringsmogelijkheden voor de waarborgsom, vragen deze leden.

De hoogte van het bedrag waarvoor uitleners financiële zekerheid moeten stellen, levert voor kleine uitleners ontegenzeggelijk een hogere drempel op dan voor grote uitzendconcerns. De bij de MKB-toets betrokken ondernemers hebben op dit effect van deze verplichting gewezen. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is overwogen of het bedrag van de financiële zekerheidsstelling kan differentiëren, bijvoorbeeld door dit afhankelijk te maken van de bedrijfsgrootte. Hierbij is geconcludeerd dat een dergelijke differentiatie niet handhaafbaar is, in het bijzonder bij ondernemingen die relatief kort bestaan en waarbij het risico op vluchtig ondernemerschap juist het grootst is. Dergelijke ondernemingen zullen in veel gevallen nog groei vertonen, dan wel fluctueren in omvang. De grootte van het bedrijf is in deze gevallen bij de toelatingsaanvraag niet goed vast te stellen. Dit geldt nog sterker voor startende ondernemingen.

In de voorbereidingsfase is met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en met vertegenwoordigers van grote banken overlegd over mogelijkheden om de financiële zekerheidsstelling vorm te geven via een bankgarantie. Dit overleg leidde tot de conclusie dat de zekerheid die het wetsvoorstel beoogt te bieden voor het nakomen van verplichtingen van de uitlener jegens zijn arbeidskrachten en de Staat niet via een bankgarantie kan worden gesteld. De NVB en de banken achtten een waarborgsom een geschiktere methode om de nakoming van deze verplichtingen te borgen. De vraag of een bank of een andere kredietverstrekker de waarborgsom wil financieren kan niet in het algemeen worden beantwoord. Dat hangt af van de kredietwaardigheid en de specifieke omstandigheden van de betrokken uitlener. Het verstrekken van leningen of anderszins financieren van ondernemingen berust op een commerciële afweging die banken maken in het privaatrechtelijke domein.

De financiële zekerheidsstelling heeft primair tot doel om vluchtig ondernemerschap te voorkomen. Voor deze doelstelling moet het gaan om een voldoende substantieel bedrag. Als een uitlener bij een bedrijfsbeëindiging zijn verplichtingen aan de arbeidskrachten of de Staat niet is nagekomen, kunnen de vorderingen uit het beschikbare bedrag worden voldaan.

Anderzijds moet het bedrag voor professionele uitleners geen onoverkomelijke drempel opwerpen. De regering meent dat het financieren van de bedragen waarvoor een uitlener financiële zekerheid moet stellen, € 50.000 voor voorlopige toelating, respectievelijk € 100.000 voor toelating, geen onoverkomelijke opgave oplevert. Ter illustratie, een uitlener die 30 arbeidskrachten tegen het minimumuurloon beschikbaar stelt, heeft op jaarbasis een omzet van ruim € 1 miljoen. De waarborgsom bedraagt hiervan minder dan 10%.

De leden van de D66-fractie vragen naar de precieze werking van een VOG voor een rechtspersoon. Zij vragen of deze VOG (alleen) gekoppeld aan een organisatie, of ook aan een natuurlijk persoon. Indien deze VOG alleen gekoppeld is aan een organisatie, vragen zij of deze dan niet gemakkelijk te omzeilen is door een nieuwe rechtspersoon te starten.

Bij de aanvraag van een VOG voor rechtspersonen worden zowel de rechtspersoon als de bestuurders van die rechtspersoon gescreend. Het justitiële verleden van de bestuurders kan leiden tot afwijzing van een VOG-aanvraag, ook als de betreffende rechtspersoon zelf geen strafrechtelijke vergrijpen heeft begaan. Dat vormt een waarborg tegen het starten van nieuwe rechtspersonen. Daarbij merkt de regering op dat, breder nog dan via de VOG, het verleden van personen die betrokken zijn bij een uitlener via de Wet Bibob kan leiden tot weigering of intrekking van een toelating. Het oprichten van een nieuwe rechtspersoon heeft eveneens tot gevolg dat de uitlener een nieuwe toelating moet aanvragen en daarvoor opnieuw financiële zekerheid moet stellen.

De leden van de VVD- en D66-fracties vragen naar de gevolgen van het feit dat voor buitenlandse rechtspersonen geen VOG-vereiste zal gelden. De leden van de VVD-fractie vragen welke gevolgen dat heeft voor het gelijke speelveld tussen Nederlandse en buitenlandse ondernemingen en of dit een route voor misbruik opent. De leden van de D66-fractie vragen of de regering heeft nagedacht over alternatieven.

Buitenlandse ondernemingen kunnen geen VOG voor rechtspersonen aanvragen en zijn daarom uitgezonderd van het VOG-vereiste. Een buitenlandse rechtspersoon met een of meer Nederlandse bestuurders dient wel voor de betreffende bestuurder(s) een VOG voor natuurlijke personen te overleggen. De regering betreurt dat daardoor onderscheid ontstaat tussen Nederlandse en buitenlandse uitleners. Het streven van de regering is immers om Nederlandse en buitenlandse ondernemingen zoveel mogelijk gelijk te behandelen.

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 de regering het niet proportioneel acht om deze eis in het toelatingsstelsel in te voegen.

In theorie roept de uitzondering voor buitenlandse uitleners een route voor misbruik op. De regering verwacht niet dat dat in wezenlijke mate tot een ongelijk speelveld tussen Nederlandse en buitenlandse uitleners leidt. De VOG zorgt ervoor dat uitleners met (bestuurders met) een strafblad de toegang tot de uitleenmarkt kan worden ontzegd, maar daarmee is de VOG slechts één onderdeel van de bredere toetsing die voor het toelatingsstelsel plaatsvindt. Daarbij is relevant dat het normenkader voor het grootste deel bestaat uit regelgeving die bestuursrechtelijk gehandhaafd wordt door onder andere de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. Bestuursrechtelijke sancties leiden niet tot een strafblad en dus niet tot weigering van een VOG. Bij het weren van malafide partijen uit de uitleenmarkt wegen de controles van inspectie-instellingen, die onverkort verplicht zijn voor buitenlandse uitleners, daarmee veel zwaarder.

Een aantal fracties stelt vragen over het normenkader. De leden van de fractie van de VVD benoemen het risico van een enorme administratieve lastendruk en regelzucht bij het normenkader. Zij vragen hoe het normenkader tot stand komt en hoe kan worden voorkomen dat dit frequent wordt gewijzigd. Zij vrezen dat het normenkader uitgroeit tot een «kerstboom».

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke punten het normenkader afwijkt van de SNA-norm.

Bij de voorbereiding van het normenkader worden de belangen van alle partijen in ogenschouw genomen. Er vindt periodiek overleg plaats met vertegenwoordigers van het brede Nederlandse bedrijfsleven, waaronder bedrijven uit de uitzendbranche én bedrijven die het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als nevenactiviteit hebben. In voorbereiding van het wetsvoorstel is een MKB-toets uitgevoerd. Hieraan hebben niet alleen ondernemingen uit de uitzendsector deelgenomen, maar ook ondernemingen met andere hoofdactiviteiten.

De regering streeft naar een houdbaar stelsel, met zo beperkt mogelijke lasten en kosten voor alle betrokken partijen. In het wetsvoorstel is geregeld dat het normenkader alleen mag bestaan uit eisen die betrekking hebben op de naleving van bepaalde arbeidswetten, sociale verzekeringswetten en fiscale wetten. Het dient bovendien te gaan om eisen die wezenlijk bijdragen aan de doelen van het stelsel. In het ontwerpbesluit wordt verder uitgewerkt op welke onderwerpen de eisen in het normenkader dienen te zien. Deze lijst in het ontwerpbesluit is limitatief. Het is daarom niet mogelijk om het normenkader bij ministeriële regeling uit te breiden met eisen die niet in de wet of in het ontwerpbesluit zijn opgenomen. Daarvoor dient bij algemene maatregel van bestuur het ontwerpbesluit aangepast te worden. Hierdoor wordt erop toegezien dat een wijziging anders dan strikt noodzakelijk om uitvoeringstechnische redenen of door gevolgen van veranderende wet- en regelgeving op een gedegen wijze tot stand komt, onder meer met een advies van de Raad van State. Het aanpassen van de onderwerpen waaruit het normenkader bestaat bij algemene maatregel van bestuur leidt er tevens toe dat de regering aanvullingen in het normenkader zal consulteren en ter advies zal voorleggen aan consultatiepartijen, waaronder het ATR. Het in ogenschouw nemen van de belangen van arbeidskrachten en ondernemingen wordt ook gewaarborgd door de zwaarwegende adviesrol die sociale partners vervullen bij de totstandkoming van het normenkader. Deze zwaarwegende adviesrol is toegelicht in paragraaf 6.1.1. van de memorie van toelichting. De regering vreest daarom niet dat het normenkader zal uitgroeien tot een «kerstboom».

In artikel 12q van het wetsvoorstel is geregeld uit welke onderwerpen de eisen in het normenkader in ieder geval gaan. Aanvullend op de eisen volgens SNA gaat het daarbij bijvoorbeeld om eisen over de huisvesting en de controle op het loonverhoudingsvoorschrift. Bij algemene maatregel van bestuur wordt voorgesteld om limitatief te regelen over welke onderwerpen de eisen in het normenkader mogen gaan ten opzichte van de eisen die in artikel 12q van het wetsvoorstel zijn geregeld. Aanvullend op SNA wordt daarbij voorgesteld om eisen op te nemen over de taal van de arbeidsovereenkomst, wijze waarop de loonstrook en arbeidsovereenkomst beschikbaar worden gesteld, en veiligheid op de werkplek.

Het normenkader zelf wordt vastgesteld bij ministeriële regeling. Hierdoor kan het normenkader aangepast worden op grond van bijvoorbeeld uitvoerings- of controle technische inzichten of veranderende wet- en regelgeving waarover eisen zijn opgenomen in het normenkader.

De regering heeft het normenkader in een vroeg stadium in de praktijk laten testen. Een aantal inspectie-instellingen die reeds samenwerkt met SNA, heeft in opdracht van het Ministerie van SZW proefinspecties uitgevoerd bij individuele ondernemingen. Het concept normenkader wordt in maart 2024 gepubliceerd voor internetconsultatie. Dit stelt een ieder in de gelegenheid om zijn of haar zienswijze kenbaar te maken.

De leden van de fractie van de VVD vragen voor welke tijdsperiode het normenkader vaststaat.

Het normenkader wordt niet voor een bepaalde tijd vastgesteld. Er kunnen bijvoorbeeld uitvoeringstechnische redenen zijn om het normenkader te wijzigen. Het normenkader moet immers voor alle betrokken partijen werkbaar zijn. Het is niet te voorzien op welk moment er valide redenen ontstaan om het normenkader te wijzigen en hoe vaak dit zal gebeuren. De regering verwijst verder naar de voorgaande antwoorden.

4.3 Toelatingsprocedure

Beslistermijn

De leden van de D66-fractie en de leden van de CDA-fractie vragen of de regering problemen voorziet met het tijdig nemen van een toelatingsbesluit. Wat zijn de gevolgen van het overschrijden van de wettelijke beslistermijn van acht weken vragen de leden van de CDA-fractie. Welke rechten kunnen uitleners hieraan ontlelen, vragen zij.

Gelet op het belang van de aanvrager bij een tijdige besluitvorming is het streven om binnen de wettelijke beslistermijn een besluit te nemen. De toelatende instantie heeft daarbij aandacht voor zowel de tijd waarbinnen besluitvorming plaatsvindt als de kwaliteit van besluitvorming. De haalbaarheid van de wettelijke beslistermijn, van in beginsel acht weken, is afhankelijk van meerdere factoren zoals het aantal aanvragen dat tegelijkertijd of binnen een korte periode binnenkomt en in hoeverre de aanvragen voldoen aan de wettelijke voorwaarden voor toelating.

De toelatende instantie die het toelatingsstelsel namens de Minister van SZW gaat uitvoeren, wordt ingericht conform inrichtingsprincipes tot een wendbare, slagvaardige en efficiënte uitvoeringsorganisatie tegen realistische en acceptabele kosten. Dit vertaalt zich in een aanpak die erop gericht is om methodes te ontwikkelen zoals het verspreiden van de workload, termijnbewaking en een duurzaam personeelsbestand dat tegelijkertijd ook flexibel en wendbaar is. Vanwege de hiervoor genoemde factoren houdt de regering er rekening mee dat vooral bij de start van het toelatingsstelsel het niet voor elke aanvraag haalbaar zal zijn om binnen acht weken te beslissen. De regering heeft hierop geanticipeerd door overgangsrecht voor te stellen zodat de uitlener hiervan geen nadeel ondervindt. De kern van het overgangsrecht is dat een uitlener die tijdig na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel een eerste aanvraag indient, arbeidskrachten ter beschikking kan (blijven) stellen zonder de wet te overtreden zolang de Minister van SZW niet op de aanvraag heeft beslist. Ook vergt de invoering van het toelatingsstelsel een zeer forse uitbreiding van de capaciteit van inspectie-instellingen voor het controleren van de uitlener op het normenkader. Er is in overgangsrecht voorzien zodat de uitlener geen nadeel ondervindt van een ontoereikende

inspectiecapaciteit. Na de opstartfase van het toelatingsstelsel faseren de aanvragen zich over het kalenderjaar. De inschatting is dat de termijn van acht weken dan vooralsnog werkbaar is. Het bestuursorgaan kan deze termijn voor een deel van de (complexere) aanvragen bovendien verlengen met een nieuwe redelijke termijn door hiervan binnen de termijn van acht weken melding te doen.

Het bestuursorgaan moet een toelatingsbesluit nemen binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. Deze redelijke termijn bedraagt in beginsel niet langer dan acht weken, maar kan worden verlengd door binnen de termijn van acht weken melding te doen van een nieuwe redelijke termijn binnen welke de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. Bij overschrijding van de redelijke beslistermijn kan het bestuursorgaan een dwangsom verschuldigd zijn aan de aanvrager op grond van artikel 4:17 Awb. Dit is het geval als de aanvrager na het verstrijken van de redelijke beslistermijn een schriftelijke ingebrekestelling stuurt en het bestuursorgaan vervolgens niet alsnog binnen twee weken een beschikking afgeeft. Onder omstandigheden kan het overschrijden van de redelijke beslistermijn tevens met zich brengen dat het bestuursorgaan aansprakelijk is voor schade die eventueel voortvloeit uit de termijnoverschrijding. De aanvrager kan geen rechten ontlenen aan te late besluitvorming. Wel regelt het overgangsrecht dat de aanvrager die tijdig een eerste aanvraag voor toelating, 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, in afwachting van dat besluit arbeidskrachten ter beschikking kan blijven stellen.

Schorsing of intrekken van de toelating

De leden van de D66-fractie vragen hoe een eventuele schorsing precies werkt. De leden van de D66-fractie en van de CDA-fractie vragen hoe lang de uitlener in de gelegenheid wordt gesteld om aan de verplichtingen te voldoen alvorens tot schorsing wordt overgegaan over gegaan wordt en hoe wordt bepaald hoelang deze schorsing zal duren. De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe lang een schorsing doorgaans zal duren en hoeveel bezwaar- en beroepszaken er door de regering worden verwacht.

Bij de toetsing van een uitlener aan de eisen in het normenkader kan een aangewezen inspectie-instelling een overtreding constateren. In een ministeriële regeling wordt nader uitgewerkt dat de uitlener in dat geval de mogelijkheid heeft om de overtreding te herstellen en hoeveel tijd hij krijgt voordat het inspectierapport aan de Minister wordt verstrekt. Naar verwachting wordt daarin het volgende voorgesteld.

Voor wat betreft de naleving van het normenkader zullen tekortkomingen op het normenkader (non-conformiteiten) doorgaans worden geconstateerd tijdens de periodieke controle door een inspectie-instelling. De uitlener wordt in dat geval hierover gehoord. Indien de inspectie-instelling – na het toepassen van hoor en wederhoor – de tekortkoming vastlegt in het inspectierapport, is het aan de uitlener om de voor herstel van de tekortkoming benodigde maatregelen te treffen. In de periode voordat de inspectie-instelling het desbetreffende rapport, met toestemming van de uitlener, bij Minister aanlevert – kan de uitlener gebruikmaken van de mogelijkheid om herstel aan te tonen. Hiervoor geldt een hersteltermijn. De inspectie-instelling kan daarna constateren dat (1) herstel is getoond en er geen non-conformiteiten meer zijn of (2) geen of onvoldoende herstel is aangetoond. In beide gevallen stelt de inspectie-instelling deze uitkomst vast in het definitieve rapport en verstrekt dit na schriftelijke toestemming van de uitlener aan de Minister. Een aangeleverd inspectierapport bij de Minister waarin in eerste instantie

een non-conformiteit was geconstateerd en herstel is aangetoond, heeft dan ook geen directe consequenties voor het schorsen of intrekken van een toelating op basis van het rapport. Desalniettemin kan de Minister bij de beoordeling of de uitlener het normenkader naleeft, afwijken van het inspectierapport. In het geval het aangeleverde rapport bij de Minister non-conformiteiten bevat, kan de Minister bij niet-naleving van het normenkader op basis van het inspectierapport de toelating schorsen. Dit is het geval indien sprake is van een ernstige overtreding (major) dan wel van minder ernstige overtredingen (minors). Een uitlener wordt in de gelegenheid gesteld om non-conformiteiten te herstellen voordat de Minister overgaat tot schorsing van een toelating.

Het besluit tot schorsing zal tot stand komen met toepassing van de Algemene wet Bestuursrecht.

Dit betekent dat de Minister een voornemen tot schorsing aan de desbetreffende uitlener zendt voordat die schorsing in werking treedt. De uitlener wordt hierbij in de gelegenheid gesteld om binnen een redelijke termijn op dit voornemen te reageren met een zienswijze. De termijn die daarvoor geldt, zal afhankelijk zijn van de ernst van de overtreding. Binnen deze termijn kan de uitlener tevens maatregelen treffen om herstel aan te tonen. Indien er geen herstel wordt aangetoond maakt de Minister het besluit tot schorsing bekend.

Uiterlijk vier weken na de bekendmaking van het schorsingsbesluit treedt het in werking en vangt de schorsingstermijn aan. In deze termijn tussen bekendmaking en inwerkingtreding van het schorsingsbesluit mag de uitlener alleen de lopende terbeschikkingstelling van arbeidskrachten voortzetten, maar mag hij geen nieuwe arbeidskrachten ter beschikking stellen. Ook in deze periode kan de uitlener de redenen voor de schorsing opheffen. In het ontwerpbesluit is hierover opgenomen dat het schorsingsbesluit dan niet in werking treedt. Bij geen of onvoldoende blijk van herstel zal de schorsing in werking treden. Vanaf dat moment mag er geen enkele arbeidskracht meer ter beschikking worden gesteld.

In het schorsingsbesluit wordt aangegeven wat de duur is van de schorsing alvorens de toelating zal worden ingetrokken indien de uitlener geen herstel aantoont. De duur van de schorsing wordt bepaald door de Minister. Daartoe komt de Minister beleidsvrijheid toe die in door hem op te stellen beleidsregels nader kan worden ingevuld.

Hoeveel bezwaar- en beroepszaken kunnen worden verwacht, is op dit moment niet te voorzien. Voor de operationele inrichting van de toelattende instantie wordt rekening gehouden met ruim 2000 bezwaarzaken. Aangenomen wordt dat circa 6,5% hiervan in beroep zal gaan.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen voorts naar een toelichting waarom de termijnen die gelden bij intrekking en schorsing hetzelfde zijn, namelijk vier weken.

Voor de duidelijkheid, de termijn van (uiterlijk) vier weken heeft betrekking op de inwerkingtreding van het betreffende besluit. In het wetsvoorstel is geregeld dat besluiten die ertoe leiden dat een uitlener niet langer rechtmatig arbeidskrachten ter beschikking mag stellen, uiterlijk vier weken na de bekendmaking ervan in werking treden. Dit geldt onder meer voor een besluit tot intrekking en tot schorsing van de toelating. Beide besluiten hebben evenwel na de inwerkingtreding ervan onmiddellijk rechtsgevolgen voor alle betrokken, zoals de uitlener, de inlener en de arbeidskrachten. Om deze betrokkenen de gelegenheid te geven om zich op die (definitieve of tijdelijke) situatie voor te bereiden, stelt de regering voor dat het intrekking- en schorsingsbesluit uiterlijk vier weken na de bekendmaking ervan in werking treedt.

Duur van de toelating

De leden van de VVD-fractie verzoeken toe te lichten waarom de regering voor een geldigheidsduur van vier jaar heeft gekozen en of daarbij aansluiting gezocht is bij termijnen in vergelijkbare stelsels.

Vanuit het vertrekpunt dat het onwenselijk is om een toelating voor onbepaalde tijd te verstrekken, is gezocht naar een redelijke periode. Doorgaans geldt voor vergunningen voor bepaalde tijd, een geldigheidsduur van enkele jaren. Voor de geldigheidsduur van een toelating is niet één-op-één aangesloten bij vergelijkbare stelsels. Met de duur van vier jaar is een goede balans gevonden tussen de noodzaak van periodieke beoordeling en de wens om de administratieve lasten te beperken. Een bijkomende overweging is dat bij een VOG in beginsel vier jaar wordt teruggekeken.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt omgegaan met situaties waarin na toekenning van de ambtshalve verlening na verloop van zes maanden nog steeds sprake is van de situatie waarin een uitlener niet over toelating beschikt als gevolg van omstandigheden die de onderneming niet kunnen worden verweten.

Het voorgestelde artikel 12i, tweede lid, regelde dat de Minister de geldigheidsduur van de (voorlopige) toelating eenmalig ambtshalve kan verlengen met ten hoogste zes maanden. Bijvoorbeeld in het geval de Minister niet voor de vervaldatum van de eerder verleende toelating in staat is om op de aanvraag te beslissen. Zoals de leden van de VVD-fractie opmerken is niet uit te sluiten dat deze situatie zich ook zal kunnen voordoen nadat de Minister de geldigheidsduur van de toelating reeds eerder ambtshalve heeft verlengd. De regering stelt zich op het standpunt dat de Minister deze ambtshalve bevoegdheid moet kunnen gebruiken in iedere situatie waarin moet worden voorkomen dat een uitlener niet langer over een toelating kan beschikken als gevolg van omstandigheden die de uitlener niet kunnen worden verweten. Derhalve ook in het geval de geldigheidsduur reeds eerder ambtshalve is verlengd.

Het kan bijvoorbeeld gaan om situaties waarin de Minister om uitvoeringstechnische redenen – zoals bij piekbelasting van de uitvoerder van het stelsel – niet in staat is om tijdig alle aanvragen voor opvolgende toelatingen te behandelen. Het voorgestelde artikel is daarom bij nota van wijziging gewijzigd, opdat de kwantitatieve clausulering van de bevoegdheid tot verlenging van de geldigheidsduur («eenmalig») komt te vervallen.

Ingrijpen bij malafide uitleners

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen naar de situatie dat uitleners bewust malafide handelen. Deze leden vragen of de regering het standpunt deelt dat er dan snel kan worden ingegrepen met zware instrumenten, zoals het per direct intrekken van een toelating. Deze leden vragen de regering daarnaast toe te lichten of zij voldoende slagvaardig kan ingrijpen. Deze leden vragen hierbij ook toe te lichten hoe lang het duurt voordat alle stappen zijn genomen bij dergelijke besluiten.

Het wetsvoorstel treft verschillende maatregelen waarmee effectief kan worden voorkomen dat malafide uitleners op de markt blijven opereren. In een aantal gevallen kan de Minister direct overgaan tot intrekking van een (voorlopige) toelating, zonder dat daaraan eerst een schorsing moet voorafgaan. Het gaat daarbij allereerst om gevallen waarbij wordt geconstateerd dat een uitlener bewust onjuiste informatie heeft verstrekt dan wel informatie heeft achtergehouden en de juiste dan wel volledige

informatie niet tot verlening van een toelating zou hebben geleid. In het geval de uitlener of een natuurlijk persoon werkzaam bij de uitlener de eisen van het normenkader stelselmatig of in ernstige mate heeft overtreden trekt de Minister eveneens de toelating in, zonder voorafgaande schorsing. Daarnaast kan de Minister een toelating met toepassing van de Wet Bibob worden intrekken in het geval sprake is van ernstig gevaar dat deze zal worden misbruikt voor criminele doeleinden. Verwezen wordt naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 12m.

In het kader van een opvolgende aanvraag regelt het wetsvoorstel dat de Minister de verlening van een toelating kan weigeren, indien de uitlener twaalf maanden onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van de aanvraag in strijd heeft gehandeld de regels van het toelatingsstelsel of indien de eerdere toelating is geweigerd en er gereede aanwijzingen zijn dat de toelating opnieuw zal worden geweigerd. Een opvolgende aanvraag kan ook op grond van de Wet Bibob worden afgewezen.

Met voormelde gronden voor intrekking en weigering van een (opvolgende) toelating kan de Minister in geval van malafide uitleners voldoende slagvaardig ingrijpen. Hoe lang het duurt voordat alle stappen zijn genomen, zal mede afhankelijk zijn van alle relevante omstandigheden van het geval. Met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de Algemene wet bestuursrecht dient de Minister dergelijke negatieve beschikkingen zorgvuldig voor te bereiden en dient een uitlener voldoende in de gelegenheid te worden gesteld om tegen dergelijke beschikkingen op te komen. Daar hoort in ieder geval bij dat een voornemen tot intrekking van toelating wordt bekendgemaakt, dat een uitlener een zienswijze bij dat voornemen kan indienen en kan worden gehoord. In dit verband wordt volledigheidshalve verwezen naar paragraaf 4.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Wet Bibob

De leden van de VVD-fractie vragen of bij de gronden voor weigering van toelating ook persoonlijke omstandigheden van bestuurders van de uitlener worden meegenomen, zoals een geschiedenis van het (herhaaldelijk) oprichten van verschillende rechtspersonen. Zij vragen of dit vervat zit in de VOG-aanvraag en, zo ja, wat malafide uitleners er dan van weerhoudt om via buitenlandse rechtspersonen dit vereiste te omzeilen.

In het kader van de Wet Bibob kunnen omstandigheden van betrokkenen bij een onderneming worden meegenomen bij een besluit om een toelating te weigeren of in te trekken. Daarbij kan het gaan om bestuurders, maar bijvoorbeeld ook om aandeelhouders of financiers. Als een betrokkene eerder herhaaldelijk verschillende rechtspersonen heeft opgericht en weer geliquideerd, en daar op malafide wijze voordeel uit (heeft getracht) te behalen, kan dat – binnen de kaders van de Wet Bibob – een rol spelen. Het kan daarbij ook gaan om buitenlandse personen of ondernemingen, of om strafbare feiten die in het buitenland zijn gepleegd.

De leden van de fractie van D66 vragen toe te lichten wat het zogenoemde eigen onderzoek in het kader van de Wet Bibob inhoudt. Wie voert dit uit, vragen deze leden.

Het eigen onderzoek wordt uitgevoerd door het bestuursorgaan dat bij gebruikmaking van bevoegdheden toepassing geeft aan de Wet Bibob. Bij dit wetsvoorstel betreft dit de bevoegdheid van de Minister om een toelating te weigeren of in te trekken.

Bij toepassing van de Wet Bibob wordt onderscheid gemaakt tussen het eigen onderzoek door het bestuursorgaan en een adviesaanvraag bij het LBB. Het aanvragen van een dergelijk advies is een zwaar middel. Voordat dit wordt ingezet moet het bestuursorgaan een eigen onderzoek instellen naar de integriteit van de aanvrager of de houder van een toelating. Het bestuursorgaan kan in het kader van het eigen onderzoek onder meer aan de betrokken uitlener een Bibob-vragenlijst uitreiken en gebruik maken van open bronnen. Verder is het bestuursorgaan bevoegd om gesloten bronnen te raadplegen. Concreet gaat het om het opvragen van bepaalde gegevens van de politie en bepaalde justitiële en strafvorderlijke gegevens. Als het eigen onderzoek voldoende aanwijzingen voor crimineel misbruik oplevert, kan het bestuursorgaan overgaan tot een adviesaanvraag bij het LBB.

De leden van de fractie van de SP merken op dat de toelating kan worden ingetrokken ingeval sprake is van een ernstig gevaar dat deze zal worden misbruikt voor criminele doeleinden. Waarom bepaalt het wetsvoorstel niet dat de toelating direct wordt ingetrokken, vragen deze leden.

De formulering «kan worden ingetrokken» betekent dat de Minister bevoegd, maar niet verplicht is om een verleende toelating in te trekken. De Minister maakt als bestuursorgaan een eigen afweging op basis van de resultaten van het eigen onderzoek, dan wel het advies van het LBB. Van belang hierbij is dat het LBB geen opsporingstaak heeft. De conclusies van een Bibob-onderzoek zijn veelal risico-inschattingen, in die zin dat er mogelijk sprake is van een ernstig gevaar dat de toelating zal worden gebruikt om criminele voordelen te benutten of om strafbare feiten te plegen. Voor een dergelijke conclusie hoeft geen sprake te zijn van een eerdere veroordeling wegens strafbare feiten, er kan ook sprake zijn van voldoende ernstige vermoedens. De Minister maakt zelfstandig een afweging of de conclusies van het Bibob-onderzoek de intrekking van een toelating rechtvaardigen. Daarbij is de Minister gehouden aan de kaders van behoorlijk bestuur.

«Second opinion»

De leden van de D66-fractie vragen ten aanzien van de «second opinion» hoe bepaald wordt wie de eerste, respectievelijk de tweede toetsing uitvoert. Zij vragen of erover is nagedacht om de second opinion door een publieke of anders «trusted» instelling uit te laten voeren.

Uitleners beslissen zelf welke inspectie-instelling zij in de arm nemen om, in hun opdracht, een controle uit te voeren en daarover een rapport op te stellen (de eerste toetsing). Op grond van het voorgestelde artikel 12t kan ook de Minister een inspectie-instelling de opdracht geven om een controle uit te voeren en daarover een rapport op te stellen (de second opinion of tweede toetsing). De Minister selecteert daarvoor zelf een (geaccrediteerde en aangewezen) inspectie-instelling. Welke inspectie-instelling dat moet zijn, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. In gevallen waarin de Minister geen twijfel heeft over de kwaliteit en onafhankelijkheid van de resultaten van de eerste toetsing, kan het efficiënt zijn om dezelfde inspectie-instelling te vragen de tweede toetsing uit te voeren. In gevallen waarin de Minister die twijfel wel heeft, ligt het juist voor de hand een andere inspectie-instelling te vragen.

Of de Minister in de praktijk alle inspectie-instellingen zal vragen om second opinions uit te voeren, of dat de Minister daarvoor een selecte groep inspectie-instellingen zal aanschrijven, moet in de uitvoeringspraktijk worden bepaald. Alle inspectie-instellingen moeten door de Minister worden aangewezen om in het kader van het toelatingsstelsel

controles te mogen uitvoeren. In die zin zouden alle aangewezen inspectie-instellingen «trusted» kunnen worden genoemd. Als de Minister een inspectie-instelling niet voldoende vertrouwt om een second opinion uit te voeren, ligt het voor de hand dat de Minister onderzoekt of de aanwijzing van deze instelling geschorst of ingetrokken dient te worden.

De regering heeft niet overwogen om de second opinion door een publieke instelling te laten uitvoeren. Als de twijfels over een uitlener niet door een controle van een private inspectie-instelling kunnen worden weggenomen, kan de Minister aan de verantwoordelijke publieke toezichthouder, bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie of de Belastingdienst een risicosignaal geven. Zij kunnen daar, in het kader van hun risicogerichte toezicht, actie op ondernemen.

4.5 Overige verplichtingen van uitleners

Huisvestingseisen

Enkele fracties hebben vragen gesteld over de huisvestingseis bij cao en de handhaving daarop. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom er niet voor gekozen is om nadere normen voor huisvesting in de wet of in het normenkader op te nemen. Daarnaast vragen deze leden hoe wordt gehandhaafd dat huisvesting voldoet aan gestelde eisen in een collectieve arbeidsovereenkomst (cao). Ook de leden van CDA-fractie en de NSC-fractie vragen hoe de handhaving eruit ziet. De leden van de D66-fractie vragen of de regering het vertrouwen heeft dat de eisen ten aanzien van de huisvesting voldoende gehandhaafd kunnen worden.

De regering beschouwt de Wet Goed Verhuurderschap (Wgv), die op 1 juli 2023 in werking is getreden, en de huidige bouwregelgeving als een solide basisnorm voor gedrag van verhuurders en huisvesting in het algemeen. In combinatie met de huisvestingseis uit de Wtta biedt deze basisnorm voldoende kracht om doeltreffend op te treden tegen misstanden.

De Wtta verwijst naar de huisvestingseisen die in cao's zijn opgenomen. Deze huisvestingseisen zijn verbonden aan een privaat keurmerk. De organisatie die dat keurmerk afgeeft is verantwoordelijk voor de controles en de handhaving op deze bij cao gestelde eisen. Een geaccrediteerde inspectie-instelling controleert periodiek de huisvestingslocaties van de aanbieder van de huisvesting. Voldoet de huisvesting niet, en worden zaken niet snel hersteld, dan verliest de aanbieder van huisvesting zijn keurmerk en wordt deze uit het register gehaald. Daarmee vervalt de ook mogelijkheid om voor de huisvesting loon in te houden.

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel in de Wgv een bepaling toegevoegd die regelt dat gemeenten de in een cao voorgestelde huisvestingseis kunnen stellen als een vergunningsvoorwaarde (in casu de vergunning voor verblijfsruimten voor arbeidsmigranten). Door deze bepaling als vergunningsvoorwaarde toe te voegen, wordt het voor gemeenten mogelijk om de verhuurvergunning voor arbeidsmigranten in te trekken als de uitlener niet aan de huisvestingseis voldoet of zijn huisvestingscertificaat (keurmerk) verliest.

Gemeenten beschikken bij de handhaving van de Wgv over het bestuursrechtelijke instrumentarium van waarschuwing, bestuursdwang, bestuurlijke boete tot als ultimum remedium de beheerovername. Dit kunnen zij inzetten wanneer de vergunning niet wordt aangevraagd of als er niet aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan. Ook kan de vergunning worden ingetrokken bij herhaalde overtreding van de regels

van de Wgv of de vergunningsvoorwaarden, bij het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens bij de aanvraag, indien de omgevingsvergunning voor bouw of gebruik of een vergunning inzake woonruimte-voorraadbeheer wordt ingetrokken, bij overtreding van de vergunningplicht op basis van de Huisvestingswet 2014 of de vergunningplicht voor bouwen of gebruiken, en op grond van een Bibob-toetsing.

Bovendien controleren de door de Minister van SZW aangewezen geaccrediteerde inspectie- instellingen in het kader van de Wtta uitleners periodiek op het normenkader. Daarbij wordt tevens gecontroleerd of de aangeboden huisvesting wordt aangeboden via een keurmerk dat bij cao is overeengekomen. Mocht dit niet het geval zijn, dan kan de uitlener toelating uitsluitend verkrijgen of behouden als de huisvesting wordt aangeboden door een woningcorporatie. De regering heeft dan ook het vertrouwen dat de eisen ten aanzien van huisvesting voldoende gehandhaafd kunnen worden.

De leden van de fracties van NSC en het CDA vragen of de regering kan garanderen dat het voorgestelde artikel 12b geen ruimte laat voor misverstanden, nu deze bepaling geen onderscheid maakt tussen uitleners die gebonden zijn aan een cao en uitleners waarvoor dit niet het geval is? De leden van de NSC-fractie vragen hoe de regering kijkt naar de SNF-norm.

De huisvestingseis is van toepassing op alle uitleners die voorzien in de huisvesting van de ter beschikking te stellen arbeidskrachten, ongeacht of een uitlener onder een cao valt of niet. Hier kunnen dan ook geen misverstanden over ontstaan. 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. In het geval een uitlener niet gebonden is aan een dergelijke cao, kan de uitlener zelf kiezen bij welk huisvestingskeurmerk hij zich aansluit, 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 overheid beschouwt de SNF-norm als een waardevol keurmerk dat de benodigde zekerheid biedt over de adequate huisvesting van arbeidsmigranten. Het SNF-keurmerk draagt bij aan de verbetering van de huisvestingskwaliteit voor deze groep. Periodieke inspecties door SNF waarborgen de naleving van de gestelde normen. Een van de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten is om de normen die SNF nu hanteert, op een aantal punten aan te scherpen. Dit ziet onder meer op een minimale oppervlakenorm en een maximum aantal personen per slaapkamer. SNF beziet momenteel of de norm op termijn kan worden aangescherpt.

Enkele fracties hebben vragen gesteld over de Wgv, de gemeentelijke verhuurvergunning en de verschillen in cao's. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader in kan gaan op de betekenis van de Wgv voor de (voorgestelde) huisvestingseis in de Waadi. Daarnaast vragen leden van de CDA-fractie net als leden van de NSC- fractie of de regering voorts kan toelichten of met de Wgv in alle gevallen een basisnorm voor verblijfsruimte voor en de woonsituatie van arbeidsmigranten geldt, of dat dit per gemeente kan verschillen? Tot slot vragen de leden van de CDA- fractie of de huisvestingseisen in verschillende cao's verschillen?

De Wgv en de bestaande bouwregelgeving bieden een landelijke basisnorm voor het gedrag van verhuurders en voor woonruimte in het algemeen en die is voor alle gemeenten gelijk. Met de Wtta wordt de Wgv aangescherpt op het onderdeel verhuur aan arbeidsmigranten. Gemeenten kunnen op basis van dit wetsvoorstel bij de verhuurvergunning voor arbeidsmigranten certificering van de aangeboden huisvesting op grond van het voorgestelde artikel 12b, onderdeel b, ls voorwaarde stellen. De certificering volgt de bij collectieve arbeidsovereenkomst vastgestelde normen voor de kwaliteit van huisvesting van arbeidskrachten. Door deze certificering als vergunningsvoorwaarde toe te voegen, wordt het voor gemeenten mogelijk hierop te handhaven als een vergunning voor verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten verplicht is gesteld.

De huisvestingsnormen kunnen per cao verschillen. De huisvestingseisen kunnen variëren afhankelijk van de sector, het type werk en de specifieke bepalingen in de diverse cao's. Dit komt veelal voort uit specifieke sectorale omstandigheden. Sectoren met afgelegen werklocaties kunnen bijvoorbeeld nadere huisvestingseisen hebben die gericht zijn op de nabijheid van de huisvesting. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat aanvullende huisvestingseisen bij cao alleen een aanvulling kunnen zijn op de al bestaande wet- en regelgeving over huisvesting, waaronder de Wgv.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie net als de leden van de NSC-fractie naar een toelichting over welke voorwaarden een gemeente aan een verhuurvergunning kan verbinden wanneer deze betrekking hebben op de eisen in de cao. Hoe weet de gemeente welke cao van toepassing is, zo vragen deze leden?

De Wgv biedt gemeenten de mogelijkheid om onder andere een verhuurvergunning voor de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten verplicht te stellen. Voor de verhuurvergunning met betrekking tot verblijfsruimten kunnen gemeenten op grond van de Wgv voorwaarden stellen met betrekking tot de kwaliteit van de huisvesting.

Die voorwaarden kunnen ook de huisvestingseisen uit een cao betreffen. Hierbij valt te denken aan zaken zoals het maximaal aantal personen per afsluitbare ruimte en de aanwezigheid van voorzieningen ten behoeve van voedsel en hygiëne. Bovendien kunnen gemeenten als vereiste opnemen dat de verhuurder duidelijk moet aantonen hoe hij voldoet aan de regels van de Wgv. Voor woonruimtes waar arbeidsmigranten verblijven, kunnen extra voorwaarden worden overwogen als onderdeel van de vergunningsvoorwaarden. Dit kan bijvoorbeeld het specificeren van de maximale huurprijs en het maximale huurverhogingspercentage omvatten, vooral als het gaat om zelfstandige woonruimtes in de gereguleerde sector. Een laatste mogelijke voorwaarde kan zijn om een gedetailleerd onderhoudsplan voor de betreffende woonruimtes verplicht te stellen. Gemeenten kunnen achterhalen welke cao van toepassing is door gebruik te maken van toegankelijke bronnen. Alle cao's zijn openbaar en kunnen worden geraadpleegd via verschillende kanalen. Deze informatie kan tevens worden gebruikt bij de handhaving op de in de cao gestelde huisvestingseisen.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze er fysiek onderzoek zal worden gedaan naar bijvoorbeeld de aangeboden huisvesting of eventuele werklocaties. Zij vragen onder welke instantie(s) dit onderzoek valt en welke criteria worden toegepast bij het handhaven ten aanzien van de omstandigheden bij de aangeboden huisvesting en werklocaties.

Als een uitlener (direct of indirect) huisvesting verzorgt voor zijn arbeidskrachten, moet deze huisvesting voldoen aan bij cao gestelde normen en daarvoor gecertificeerd zijn. In het kader van deze certificering, bijvoorbeeld het keurmerk van de Stichting Normering Flexwonen (SNF), vinden fysieke controles van de huisvesting plaats. Als daaruit blijkt dat de huisvesting niet aan de gestelde normen voldoet, kan dit leiden tot intrekking van het huisvestingscertificaat. De uitlener mag zijn arbeidskrachten dan niet meer (laten) huisvesten in de betreffende huisvesting. Doet de uitlener dat wel, dan kan dat leiden tot schorsing of intrekking van zijn toelating. Het bovenstaande geldt niet voor huisvesting die wordt aangeboden door een woningcorporatie.

De Arbeidsinspectie voert op basis van haar bestaande bevoegdheden al fysieke onderzoeken uit op werklocaties, bijvoorbeeld naar de veiligheid op de werkplek. Als daaruit overtredingen blijken, kan de Arbeidsinspectie haar bestaande handhavingsinstrumentarium inzetten. Als de regelgeving die wordt overtreden, onderdeel is van het normenkader van het toelatingsstelsel, kan de Arbeidsinspectie deze signalen delen met de Minister en kan de Minister deze informatie betrekken bij een besluit tot verlening, schorsing of intrekking van een toelating.

Mededelingsplicht

De leden van de D66-fractie vragen hoe de verplichting om de arbeidsvoorwaarden die gelden bij de terbeschikkingstelling onverwijld schriftelijk mede te delen aan de ter beschikking gestelde arbeidskracht zich verhoudt tot eventuele cao afspraken en vragen of dit niet tot verwarring gaat leiden.

Voor inleners geldt reeds de wettelijke verplichting om de arbeidsvoorwaarden die gelden bij de terbeschikkingstelling mede te delen aan de uitlener. Die arbeidsvoorwaarden kunnen zijn gebaseerd op afspraken die uit een voor de inlener toepasselijke cao voortvloeien. Met dit wetsvoorstel wordt de uitlener verplicht de arbeidsvoorwaardeninformatie die van de inlener wordt ontvangen, onverwijld schriftelijk mede te delen aan de arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld. Met deze maatregel is juist beoogd verwarring of onduidelijkheid bij de arbeidskracht weg te nemen. De arbeidskracht kan aan de hand van de verstrekte informatie immers zelf controleren of de informatie die de inlener heeft verstrekt, overeenkomt met de arbeidsvoorwaarden die de uitlener hanteert voor wat betreft het loonverhoudingsvoorschrift. Deze verplichting laat de betreffende cao afspraken en de arbeidsvoorwaarden die daaruit voortvloeien onverlet.

5. Verplichtingen voor inleners

Doorleenketens

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de risico's bij uitzonderingen, zoals elders in het verslag beschreven, zich met name voordoen bij doorleenketens.

In algemene zin vergroten kunnen doorleenketens de risico's op ontwikkelconstructies vergroten, doordat bij doorlenen onduidelijkheid kan ontstaan over de positie en verantwoordelijkheden van verschillende schakels in de keten. Dat kan ook het geval zijn bij uitzonderingen op de reikwijdte van de toelatingsplicht.

Ontwijkconstructies

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan garanderen dat er door het voorliggende wetsvoorstel geen ontwijkconstructies kunnen worden vormgegeven. Zij vragen of de regering op een rij kan zetten welke ontwijkconstructies zij voor ogen hebben en op welke manier deze worden voorkomen. Zij vragen waar de eventuele risico's zitten, bijvoorbeeld bij ontduiking van bepaalde voorwaarden via vestiging in het buitenland.

De regering kan niet garanderen dat uitleners niet zullen trachten het toelatingsstelsel te ontwijken. Hoewel bij het vormgeving van het stelsel zoveel mogelijk is geprobeerd om ontwijkconstructies te voorkomen, zullen kwaadwillende partijen actief op zoek gaan naar manieren om het stelsel te ontwijken of ontduiken.

De belangrijkste ontwijkconstructies die de regering voor ogen heeft gehad, zijn de volgende. Ten eerste kunnen partijen proberen het toelatingsstelsel te ontwijken door arbeidsrelaties niet vorm te geven of voor te stellen als terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. In plaats daarvan zouden partijen kunnen kiezen voor bijvoorbeeld aanneming van werk of opdrachtovereenkomsten, maar ook voor directe indienststreding van arbeidskrachten bij de inlener. Als dat binnen de kaders van de wet gebeurt, valt dat buiten de reikwijdte van het toelatingsstelsel en heeft de regering daar in beginsel geen bezwaren tegen. Als echter blijkt dat er in de praktijk terbeschikkingstelling plaatsvindt, terwijl dit op papier anders wordt voorgesteld (de zogenaamde «verstoppers»), is sprake van ontduiking van de toelatingsplicht. De Arbeidsinspectie kan daartegen handhavend optreden.

Ten tweede kunnen partijen, die erkennen aan terbeschikkingstelling van arbeidskrachten te doen, proberen de toelatingsplicht te ontwijken via uitzonderingen. Uitleners zouden terbeschikkingstelling voor kunnen stellen als collegiale uitleen, of als plaatsvindend in een sector waarvoor bij algemene maatregel van bestuur een uitzondering is gemaakt. Deze risico's moeten worden ondervangen via het toezicht van de Arbeidsinspectie op de reikwijdte van de toelatingsplicht. Deze risico's nemen toe naarmate er meer uitzonderingen worden gemaakt. Vergelijkbare risico's doen zich mogelijk voor bij de ontheffingsregeling. Bij de nadere uitwerking van de ontheffingsregeling bij algemene maatregel van bestuur heeft de regering dan ook nadrukkelijk oog voor het voorkomen van ontwijk- en ontduikingsconstructies.

Ten derde kunnen toegelaten uitleners proberen een deel van hun activiteiten onterecht als iets anders dan terbeschikkingstelling voor te stellen (in feite «gedeeltelijke verstoppers»). Deze andere activiteiten vallen dan buiten de steekproeven die private inspectie-instellingen nemen om naleving van het normenkader te controleren. Dit risico wordt binnen het toelatingsstelsel ondervangen via de administratie- en meldplicht van de uitlener en de administratieplicht van de inlener. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op deze verplichtingen. Dit wordt nader toegelicht in paragrafen 4.5.1 en 5.1.1 van de memorie van toelichting.

Ten vierde kunnen uitleners proberen met doorleenketens te gaan werken en bewust onduidelijkheid te creëren over de status van schakels in de keten. Dit risico wordt ondervangen door het voor inleners te verbieden om arbeidskrachten in te lenen die een arbeidsverhouding hebben met een niet-toegelaten uitlener (het voorgestelde onderdeel a van artikel 12d, eerste lid), óók als de inlener zelf zakendoet met een toegelaten doorlener.

Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting.

Ten vijfde kunnen partijen proberen via buitenlandse constructies proberen het stelsel te ontwijken of ontduiken. De verplichtingen in het stelsel zijn dan ook onverkort van toepassing op buitenlandse uitleners die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen. Buitenlandse uitleners moeten bijvoorbeeld ook een inspectie-instelling in de arm nemen om aan te tonen dat zij het normenkader naleven. Buitenlandse uitleners zijn om uitvoeringstechnische redenen uitgezonderd van het VOG-vereiste. Dit kan ontwijkings- of ontduikingsconstructies uitlokken. In paragraaf 4.2. is hierop nader ingegaan.

Bovenstaande situaties ziet de regering als grootste en/of belangrijkste risico's. Met de beschreven beheersmaatregelen heeft de regering er vertrouwen in dat deze risico's voldoende kunnen worden ondervangen. Om te verifiëren dat dat inderdaad zo is, en om ook zicht te houden op ander ontwijk- en ontduikgedrag, zal de regering de uitleenmarkt vanzelfsprekend intensief in de gaten blijven houden, ook na inwerking-treding van het toelatingsstelsel.

Sancties inleners

De leden van de VVD-fractie vragen of kan worden toegelicht welke sancties van de Nederlandse Arbeidsinspectie het gevolg kunnen zijn van het inlenen van personeel door een niet toegelaten uitlener.

Wanneer de Arbeidsinspectie een overtreding constateert van de toelatingsplicht of het niet nakomen van de administratieplicht kan zij een punitieve sanctie opleggen en sancties gericht op herstel. Een bestuurlijke boete is een punitieve sanctie. Een herstelsanctie is een last onder dwangsom of stillegging van werk bij recidive. Bij een last onder dwangsom sommeert de Arbeidsinspectie een inlener een overtreding op te heffen. Indien dit niet gebeurt moet de inlener een dwangsom betalen. Zo kan de Arbeidsinspectie onder meer afdwingen dat een inlener niet langer arbeidskrachten inleent van een niet toegelaten uitlener. In geval van stillegging van werk bij recidive van dezelfde beboetbare overtreding, kan de Arbeidsinspectie na een schriftelijke waarschuwing een bevel tot stillegging van werk geven om de aangewezen werkzaamheden voor ten hoogste drie maanden te staken. Ook deze sanctie heeft tot doel om het inlenen van arbeidskrachten van een niet toegelaten uitlener te beëindigen.

Voor de bestuursrechtelijke handhaving van de toelatingsplicht is aansluiting gezocht bij de huidige bepalingen daaromtrent in de Waadi. Verwezen wordt naar hoofdstuk 5 van die wet. De bestuurlijke boete en stillegging van werk bij recidive zullen eveneens kunnen worden toegepast in het toelatingsstelsel (de huidige artikelen 18 en 22 Waadi). In het wetsvoorstel is in aanvulling daarop geregeld dat een door de Minister aangewezen ambtenaar belast met de handhaving van de voorschriften van het toelatingsstelsel een last onder bestuursdwang kan opleggen (het voorgestelde artikel 22a).

6. Uitvoering, toezicht en handhaving

6.1 Verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de Minister van SZW

Onafhankelijkheid en kwaliteit inspectie-instellingen

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA vragen in dat verband een nadere toelichting op het kwaliteitstoezicht op inspectie-instellingen.

Om door de Minister aangewezen te worden als inspectie-instelling voor het toelatingsstelsel moet deze voldoen aan eisen op het terrein van onder meer expertise, toerusting, organisatie, administratie en onafhankelijkheid van de te inspecteren bedrijven. Een inspectie-instelling behoeft bovendien accreditatie door de Raad van Accreditatie (RVA) en moet rechtspersoonlijkheid hebben.

De toelattende instantie zal namens de Minister toezicht houden op het naleven van de eisen voor aanwijzing door inspectie-instellingen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering het risico herkent dat inspectie-instellingen financieel afhankelijk zijn van gecontracteerde uitleners in relatie tot het onafhankelijk uitvoeren van de controle van het normenkader. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering om een reflectie op de mogelijkheid voor uitleners om zelf een inspectie instelling te kiezen.

De regering benadrukt de regering dat de Minister verantwoordelijk is voor het aanwijzen van inspectie-instellingen die belast zijn met het uitvoeren van periodieke controles bij uitleners. Een cruciaal aspect hierbij is dat inspectie-instellingen enkel in aanmerking komen voor een dergelijke aanwijzing indien ze geaccrediteerd zijn door de RvA. Dit accreditatieproces waarborgt dat de inspectie-instellingen voldoen aan strikte normen en kwaliteitseisen. De voorwaarden voor aanwijzing worden bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd en zien tevens op de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid van inspectie-instellingen. Indien inspectie-instellingen niet voldoen aan deze voorwaarden kan hun verzoek tot aanwijzing dan wel lopende aanwijzing respectievelijk geweigerd of ingetrokken worden en mogen ze geen controles in het kader van het toelatingsstelsel op het normenkader uitvoeren. De toelattende instantie houdt namens de Minister kwaliteits- toezicht op de aangewezen inspectie-instellingen.

Het voorgestelde systeem, waarbij uitleners de vrijheid hebben om te kiezen uit verschillende geaccrediteerde inspectie-instellingen onder toezicht van de overheid, biedt een adequaat evenwicht tussen flexibiliteit, keuzevrijheid en het handhaven van regelgeving. De overheid behoudt daarbij het recht om te controleren of de geselecteerde inspectie-instellingen voldoen aan de vastgestelde normen en regelgeving. Dit biedt de nodige waarborgen zonder de dynamiek van de markt te belemmeren. Ten derde worden uitleners hiermee in staat gesteld te selecteren op basis van hun specifieke behoeften, sectorale specialisatie en financiële mogelijkheden.

Capaciteit inspectie-instellingen

Een aantal fracties heeft vragen gesteld over de inspectiecapaciteit bij private inspectie-instellingen. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering iets kan zeggen over de beschikbare capaciteit bij deze private inspectie-instellingen en welke vraagbehoefte er verwacht wordt op basis van het aantal ondernemers dat onder de wet valt. De leden van de

CDA-fractie en de D66-fractie vragen of de regering kan ingaan op de vraag of het goed wordt begrepen dat het nieuwe toelatingsstelsel ziet op 15.000 uitleners, waar het huidige stelsel met SNA-certificaten op 4.000 uitleners zit. Daarnaast vragen deze leden op welke wijze de inspectie-instellingen van plan zijn hun inspectiecapaciteit te vergroten en hoe de opschaling van de inspectiecapaciteit gefinancierd wordt.

De verwachte vraag naar een toelating is hoger dan de huidige vraag naar het SNA-certificaat binnen het kader van het zelfreguleringssysteem. De uitbreiding van het normenkader ten opzichte van de normen voor het bestaande SNA-certificaat resulteert in een hogere controlelast per inspectie. In combinatie met de toename van het aantal te inspecteren uitleners overstijgt dit de huidige capaciteit van de inspectie-instellingen. De regering verwacht dat tussen de 14.000 en 19.500 uitleners een aanvraag zullen indienen, terwijl op dit moment ongeveer 4.000 uitleners beschikken over een SNA-certificaat. Deze verwachting is gebaseerd op de uitkomsten van een onderzoek dat het onderzoeksbureau Regioplan in 2023 in opdracht van de Minister heeft uitgevoerd.¹⁵ Hoewel deze schatting onzeker is, is dit momenteel de best mogelijke indicatie van het te verwachten aantal aanvragers. Op dit moment zijn circa 41 fte inspecteurs belast met de periodieke controle van uitleners op basis van de NEN-4400 norm voor het SNA-certificaat. Voor het verplichte toelatingsstelsel zijn echter substantieel meer inspecteurs nodig, naar verwachting minstens 337 fte.

Het Ministerie van SZW is in gesprek met de inspectie-instellingen die zijn aangesloten bij SNA, over de noodzakelijke uitbreiding van de inspectiecapaciteit. Uit deze gesprekken blijkt dat de inspectie-instellingen de urgentie hiervan inzien. Zij tonen zich bereid om de benodigde opschaling te realiseren. De uitbreiding kost echter tijd. De instellingen moeten inspecteurs werven en opleiden, waarbij het opleidingstraject doorgaans drie maanden in beslag neemt. Voordat inspecteurs zelfstandig mogen controleren lopen zij meerdere keren mee met ervaren inspecteurs.

De private inspectie-instellingen financieren de uitbreiding van de inspectiecapaciteit en de organisatorische groei zelf, gebaseerd op de eigen bedrijfsstrategieën en financiële mogelijkheden. Zekerheid over de wet- en regelgeving is mede bepalend voor de snelheid waarmee de inspectie-instellingen hun capaciteit kunnen uitbreiden.

De leden van de CDA-fractie en de D66-fractie vragen wanneer de opschaling van de inspectiecapaciteit naar verwachting wordt voltooid. De leden van de D66-fractie vragen tevens of de regering ervan overtuigd is dat er voldoende tijd is om de capaciteit op orde te krijgen, aangezien de handhaving beoogd is vanaf 2026. De leden van de BBB-fractie vragen of er in de private markt voldoende inspecteurs beschikbaar zijn om de handhavingstaak op te pakken, gezien het huidige personeelstekort. Tevens vragen deze leden hoe de regering kan garanderen dat er nu wel voldoende capaciteit is om handhaving te waarborgen. Daarnaast stellen zij de vraag waarom er is gekozen voor private instellingen voor de controles en in hoeverre het ontwerp van de controle daarop is aangepast.

De regering gaat ervan uit dat de inspectiecapaciteit bij de invoering van de toelatingsplicht nog niet zodanig is opgeschaald dat alle uitleners tijdig en volledig kunnen worden gecontroleerd. Het duurt naar verwachting tot eind 2027 voordat er voldoende inspectiecapaciteit zal zijn om alle uitleners met de beoogde frequentie te controleren op naleving van het

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 446, nr. 5.

normenkader. Dit is onvermijdelijk vanwege de forse toename van het aantal uitleners waarbij inspecties moeten plaatsvinden.

Het wetsvoorstel houdt rekening met een aanvankelijk tekortschietende inspectie-capaciteit. Als overgangsmaatregel wordt voorgesteld om uitleners die in de periode na de inwerkingtreding van de wet als gevolg van de tekortschietende inspectiecapaciteit geen inspectierapport kunnen overleggen, tijdelijk de mogelijkheid te bieden om arbeidskrachten ter beschikking (blijven) stellen. Indien deze uitleners zich vóór het moment van inwerkingtreding van deze wet bij de toelatende instantie aanmelden, binnen zes maanden na dat moment een toelatingsaanvraag indienen en zich inspannen om zo spoedig mogelijk een inspectierapport te kunnen overleggen, overtreden zij niet de toelatingsplicht en lopen zij dus geen risico op een boete van de Arbeidsinspectie. Paragraaf 9 van deze nota gaat nader in op de voorgestelde overgangsmaatregelen.

De periodieke controles op naleving van het normenkader zullen worden uitgevoerd door private inspectie-instellingen die daarvoor door de Minister worden aangewezen. De regering kiest voor de inzet van inspectie-instellingen om ervoor te zorgen dat elke uitlener periodiek wordt gecontroleerd. Deze particuliere instellingen hebben reeds ervaring met inspecties voor het SNA-certificaat en hebben ruime expertise opgebouwd. Deze ervaring en deskundigheid zullen binnen het nieuwe stelsel hard nodig zijn. Door de aanzienlijke inhoudelijke overlap tussen het normenkader en het inspectieschema van de NEN 4400-norm en het SNA-schema, wordt verwacht dat inspectie-instellingen die momenteel controles uitvoeren voor het SNA, overwegend ook actief kunnen blijven binnen het nieuwe stelsel. Dit maakt een goede overgang naar het toelatingsstelsel mogelijk. De wijze waarop de controles moeten worden uitgevoerd, inclusief de frequentie ervan, zal bij ministeriële regeling worden vastgesteld in een inspectieschema. 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 schorsing of intrekking van de aanwijzing van een inspectie-instelling.

Inspectieschema

Enkele fracties stellen vragen over het inspectieschema dat via lagere regelgeving wordt vormgegeven. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen een toelichting op de controles door private inspectie-instellingen en specifiek hoe de controles op het normenkader bij buitenlandse ondernemingen worden vormgegeven. Ook vragen de leden van de fractie GroenLinks-PvdA wat in het inspectieschema staat en of dit openbaar is. De leden van de fractie BBB vragen naar de beslissingen omtrent het inspectieschema. De leden van de fractie van VVD vragen welke afspraken gemaakt worden met inspectie-instellingen over de lengte, duur en intensiteit van de controles.

In het inspectieschema staan voorschriften waar inspectie-instellingen aan gebonden zijn bij het uitvoeren en afhandelen van controles op het normenkader en bijbehorend inspectierapport. Hierbij valt te denken aan criteria voor de beoordeling, de steekproefgrootte en maximale duur om feitelijke bevindingen mee te wegen bij de beoordeling. Dit geldt ook voor de controles van buitenlandse ondernemingen die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen. Het inspectieschema wordt vastgelegd als bijlage bij de ministeriële regeling die gebaseerd is op voorliggend wetsvoorstel, en is voor een ieder toegankelijk. Het vastleggen van het

inspectieschema bij ministeriële regeling maakt het mogelijk om het inspectieschema aan te passen om uitvoeringstechnische redenen. Inspectie-instellingen die het inspectieschema niet naleven kunnen hun aanwijzing verliezen en mogen dan geen controles uitvoeren op het normenkader.

Voor de vormgeving van het inspectieschema gebruikt de regering SNA als startpunt. Daarbij zoekt de regering een balans tussen informatie over de inspectiemethodiek die moet worden vastgelegd in voorschriften om de kwaliteit en onafhankelijkheid van controles te waarborgen en het bieden van ruimte aan inspectie-instellingen om vanuit hun kennis en expertise processen naar eigen inzicht in te vullen voor een werkbare praktijk. De regering is voornemens om in maart 2024 het inspectieschema voor internetconsultatie te publiceren.

Het inspectieschema is niet bedoeld om de exacte data van inspecties vast te stellen, zoals de leden van de fractie van BBB lijken te suggereren. Het is aan de uitlener en inspectie-instelling om te bepalen op welk moment de inspectie plaats vindt. Wel moet de controle passen binnen de vastgestelde termijnen, daar dient zowel de uitlener als de inspectie-instelling rekening mee te houden in hun planning. De termijnen waarbinnen een inspectie plaats moet vinden worden vastgesteld in het inspectieschema bij ministeriële regeling. De regering vindt het wenselijk om dit vast te leggen bij ministeriële regeling, gezien de technische aard ervan en de mogelijkheid om het aan te passen om uitvoeringstechnische redenen voor een werkbare praktijk.

De leden van de fractie van BBB vragen naar de ontwerpbeslissingen bij het inspectieschema. Kunnen inspectie-instellingen het inspectieschema met de te controleren ondernemingen delen zodat deze zich hierop kunnen voorbereiden, vragen deze leden.

Zoals in de antwoorden hiervoor al is uiteengezet, staan in het inspectieschema voorschriften voor de inspecties. Voor de volledigheid, voor een volledige en efficiënte controle op het normenkader is het nodig dat de betreffende uitlener zich hierop kan voorbereiden. De uitlener zal voorafgaand aan de fysieke inspectie al documenten, noodzakelijke gegevens en relevante stukken met de inspectie-instelling moeten delen. Dit zal enige voorbereiding en beschikbaarheid vergen van de uitlener én van de desbetreffende inspectie-instelling.

Inspectie-instellingen voeren de controles uit in opdracht van de uitlener en op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst. Zij hebben niet dezelfde onderzoeksbevoegdheden als publieke toezichthouders. Een onvoorbereide of aangekondigde controle door een inspectie-instelling ligt daarom niet in de rede. Wel regelt wetsvoorstel dat inspectie-instellingen binnen het toelatingsstelsel via de Minister signalen kunnen delen met publieke toezichthouders, zoals de Arbeidsinspectie. Publieke toezichthouders kunnen waar nodig onaangekondigd inspecteren.

NLA als alternatief voor II

De leden van de CDA- en D66-fracties vragen of de regering heeft overwogen de capaciteit van de Nederlandse Arbeidsinspectie uit te breiden in plaats van het introduceren van een normenkader dat wordt gecontroleerd door private inspectie-instellingen. De leden van de CDA-fractie vragen of inspectie-instellingen dezelfde mogelijkheden, informatie en rechten hebben en, zo nee, hoe geborgd kan worden dat zij voldoende in staat zijn om te kunnen handhaven.

De regering heeft niet overwogen om de Arbeidsinspectie periodiek bij alle uitleners te laten inspecteren ten behoeve van het verkrijgen of behouden van een toelating. Een dergelijke rol past niet bij de positie van de Arbeidsinspectie als onafhankelijke toezichthouder en sluit ook niet aan bij haar risicogerichte toezichtmodel. Na het ontvangst van het advies van de Raad van State heeft de regering wel een volledig publiek vergunningsstelsel overwogen waarin periodieke controles ten behoeve van de vergunning door een overheidsorganisatie worden uitgevoerd. Deze variant is in de praktijk niet wezenlijk anders dan het voorgestelde toelatingsstelsel, maar geeft de overheid meer controle over de inzet en kwaliteit van de periodieke controles. De regering hecht er echter aan zoveel mogelijk voort te bouwen op de ervaringen en capaciteit die de markt de afgelopen decennia heeft opgebouwd. Een volledig publiek stelsel biedt die mogelijkheid niet. Vanwege dit nadeel en de beperkte voordelen ten opzichte van het voorgestelde toelatingsstelsel is deze variant niet in detail uitgewerkt.

Private inspectie-instellingen hebben geen handhavende rol in het toelatingsstelsel, maar een noodzakelijke controlerende rol. Het is hun taak om, in opdracht van een individuele uitlener, te controleren of die uitlener voldoet aan het normenkader en daarover een rapport aan de Minister te verstrekken. Op grond van de privaatrechtelijke overeenkomst tussen de uitlener en de inspectie-instelling zal de uitlener aan de inspectie-instelling toegang, informatie en medewerking moeten verschaffen om de controle uit te kunnen voeren. Zonder deze toegang, informatie en medewerking kan de inspectie-instelling geen rapport opstellen en kan de uitlener geen toelating verkrijgen of behouden. De inspectie-instelling heeft dus niet de bevoegdheden van de Arbeidsinspectie nodig om haar taak effectief te kunnen uitoefenen.

6.2 Handhaving door overheidsinstanties

Handhaving Arbeidsinspectie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe wordt voorzien in versterkt toezicht op sectoren waar misstanden plaatsvinden en vragen om een verdere toelichting op het risicogestuurd handhavingsbeleid. Deze leden vragen expliciet in te gaan op controle door private inspectie-instellingen. De leden van de NSC-fractie vragen in hoeverre de regering kan garanderen dat de toelatingsplicht gehandhaafd wordt.

De pakkans wordt verhoogd door de periodieke controles op het normenkader door de private inspectie-instellingen. De private inspectie-instellingen hebben geen handhavende taak, maar met hun controlefunctie kunnen zij misstanden signaleren, die gebruikt kunnen worden in de risicogestuurde handhaving.

Het programma uitzendbureaus van de Arbeidsinspectie richt zich niet zozeer op sectoren als wel risicogericht op specifieke doelgroepen en motieven. Hierbij richt de Arbeidsinspectie zich niet alleen op uitleners maar ook op inleners. Het handhavingsbeleid en de inzet van verschillende handhavingsinstrumenten door de Arbeidsinspectie zijn risicogericht en gericht op het bereiken van maatschappelijk effect. Bij de keuze van aanpak en handhavingsinstrumenten wordt gekeken naar de zogenaamde werkgeverspiramide.¹⁶ In de rode top bevinden zich de ondernemers die willens en wetens zware overtredingen plegen, zoals arbeidsuitbuiting, ernstige benadeling enz. (bewuste overtreders). Dit type

¹⁶ Zie ook Meerjarenplan 2023–2026 | Jaarplan | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl), blz. 7 en 8.

overtreders wordt aangepakt met de zwaarste bestuursrechtelijke instrumenten zoals (hoge) boeten, preventieve stillegging (in geval van recidive) of indien mogelijk het strafrecht.

In het oranje gedeelte zitten ondernemers die zich schuldig maken aan overtredingen, maar die wel min of meer geneigd zijn tot naleving. Door gebrek aan kennis en kunde is dit type ondernemers niet of onvoldoende in staat te voldoen aan wet en regelgeving (onbedoelde overtreders). Deze overtreders wordt met zachtere handhavingsinstrumenten aangezet tot naleving, zoals, waarschuwingen, nadere uitleg over regelgeving of voorlichting (branchebeïnvloeding) over hoe te kunnen voldoen aan wet- en regelgeving, druk zetten op de werkgeversketen en wanneer dat onvoldoende lijkt te helpen met het opleggen van boeten. O.a. her-inspecties worden ingezet om te zien of er verbetering is en om druk te zetten om maatregelen te nemen om herhaling van overtredingen te voorkomen.

De groene laag bestaat uit ondernemers die gemotiveerd wet- en regelgeving naleven (nalevers). Bij deze groep ondernemers worden ook controles uitgevoerd, maar door een goede risicoselectie zet de Arbeidsinspectie haar capaciteit vooral in op de oranje en rode ondernemers. Zo streeft de Inspectie naar de inzet van een optimale interventiemix die zo goed mogelijk is afgestemd op kenmerken van de doelgroepen en op situationele kenmerken, en die ook proportioneel en passend is bij de problematiek.

De combinaties van aandacht voor specifieke doelgroepen en een op die doelgroepen toegespitste handhaving vergroot de pakkans. Inspectie-instellingen voeren controles uit in opdracht van de uitlener, op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst. Zij hebben niet dezelfde onderzoeksbevoegdheden als publieke toezichthouders. Het wetsvoorstel maakt wel mogelijk dat inspectie-instellingen *via de Minister* gegevens verstrekken aan publieke toezichthouders, zoals de Arbeidsinspectie. Deze kan een onaangekondigde inspectie uitvoeren bij overtredingen van de arbeidswetten.

Herziening beleidsregels boeteoplegging

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze invulling wordt gegeven aan een juiste balans tussen proportionaliteit en afschrikwekkende werking van mogelijk op te leggen boetes. Samen met de leden van GroenLinks-PvdA-fractie vragen zij ook wanneer het parlement wordt geïnformeerd over een herziening van het boetebeleid.

Voor de hoogte van de bestuurlijke boete is aansluiting gezocht bij de huidige bepalingen daaromtrent in de Waadi. De bestuurlijke boete die voor een overtreding kan worden opgelegd, bedraagt ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 januari 2024 is dat bedrag geïndexeerd naar € 103.000. Elke arbeidskracht die wordt ingeleend van een niet-toegelaten uitlener is een overtreding van de toelatingsplicht. Bij herhaling van een overtreding kan het bedrag onder voorwaarden worden verhoogd met 100 of 200 procent van het boetebedrag. Verwezen wordt naar artikel 19 Waadi.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is toegelicht, ziet de regering aanleiding om het beleid over de verdere invulling van de hoogte van de boetes, inclusief eventuele matigingsgronden, opnieuw te laten bezien door de Minister die deze beleidsregels vaststelt. Daarbij zullen ook beleidsregels worden gesteld ten aanzien van de bevoegdheid

een last onder dwangsom op te leggen. De regering zegt toe dat de Minister uw Kamer vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel informeert over de herziening van de boetebeleidsregels.

Het klopt dat de Arbeidsinspectie een analyse heeft gemaakt van de effectiviteit van het boetebeleid en van mening is dat het huidige boetebeleid aan herziening toe is. Gelet op de relevantie van het boetebeleid ben ik momenteel bezig met het uitzetten van een onderzoek naar de maatschappelijke effecten van het boetebeleid. Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek maak ik per arbeidswet een analyse om te bezien of de boeteregels aangepast moeten worden en zo ja, hoe. Ik verwacht de uitkomsten hiervan aan het eind van het jaar en zal u hierover informeren.

Stillegging door NLA

De leden van de D66-fractie en de CDA-fractie vragen hoe preventieve stillegging door de Arbeidsinspectie zich verhoudt tot de schorsing of intrekking van de toelating door de Minister.

Handhaven bij een overtreding door de Arbeidsinspectie en een besluit tot schorsing of intrekking van de toelating door de Minister zijn beslissingen die onafhankelijk van elkaar genomen kunnen worden en daarom naast elkaar kunnen bestaan. Een sanctie van de Arbeidsinspectie heeft betrekking op concrete overtredingen die hebben plaatsgevonden. De Arbeidsinspectie kan een preventieve stillegging opleggen wanneer sprake is van recidive van dezelfde overtreding. Naast preventieve stillegging kan de Arbeidsinspectie ook andere handhavingsinstrumenten inzetten.

Het schorsen of intrekken van een toelating heeft tot gevolg dat een uitlener niet meer rechtmatig kan uitlenen, op straffe van handhaving door de Arbeidsinspectie. Daarmee leidt een geschorste of ingetrokken toelating niet direct tot stillegging van een onderneming. Ten eerste mogen niet-uitleenactiviteiten van de onderneming rechtmatig doorgaan. Ten tweede kan een uitlener besluiten om, hoewel het niet langer is toegestaan, door te gaan met uitlenen. In dat geval kan de Arbeidsinspectie handhavend optreden, wat uiteindelijk zou kunnen resulteren in een preventieve stillegging van de gehele onderneming.

Als de Arbeidsinspectie de onderneming van een uitlener preventief stillegt vanwege overtreding van een wet die tevens onderdeel is van het normenkader, ligt het voor de hand dat schorsing of intrekking van een toelating ook aan de orde is. De Minister van SZW zal dat moeten beoordelen op basis van de regels van het toelatingsstelsel.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe lang het duurt voordat een stillegging kan worden uitgegeven. Deze leden vragen om een overzicht van de te nemen stappen en de bijbehorende duur. Deze leden vragen of de regering van mening is dat ingrijpen snel genoeg is. Ook vragen deze leden hoe vaak de genoemde stappen in praktijk voorkomen.

Uit de artikelen 22 Waadi en 3:1 Baadi volgt dat een bevel tot stillegging kan worden gegeven nadat:

- a. een overtreding van een voorschrift of verbod die bestuurlijk beboetbaar is gesteld, aan de overtreder een schriftelijke waarschuwing is gegeven, inhoudende dat bij herhaling van de overtreding of bij een

latere overtreding van eenzelfde in de waarschuwing aangegeven wettelijke overtreding een bevel tot stillegging kan worden opgelegd en

- b. nadat een waarschuwing is gegeven en herhaling van de overtreding of een latere overtreding is geconstateerd, er wegens de eerste overtreding daadwerkelijk een bestuurlijke boete is opgelegd of een proces-verbaal is opgemaakt.

De waarschuwing preventieve stillegging geldt voor de duur van maximaal 5 jaar na de dagtekening van de waarschuwing.

Op de vraag van de fractie van GroenLinks-Pvda om een overzicht te geven van de te nemen stappen en de bijbehorende duur is gezien het voornoemde, dan ook geen vaste duur of periode aan te geven. De tijdsspanne tussen de eerste overtreding en het bevel stillegging is afhankelijk van de omstandigheid of de overtreder recidiveert of niet en kan dus een langere periode in beslag nemen.

De inzet van het handhavingsinstrument Bevel stillegging van werk in verband met recidive kan zelden worden ingezet omdat het moet gaan om steeds dezelfde overtreding. De Arbeidsinspectie houdt niet apart bij welke overtredingen een bevel tot stillegging wordt gegeven.

Uitvoerings- en handhavingstoetsentoetsen NLA

De leden van de fractie van de SGP merken op dat het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Raad van State is gewijzigd. Zij vragen of deze wijziging aanleiding was om de uitvoeringsorganisaties te verzoeken het wetsvoorstel opnieuw te toetsen.

De leden van de fracties van D66 en het CDA verzoeken de handhavings-toetsen van de Arbeidsinspectie naar de Tweede Kamer te sturen.

De wijziging van het wetsvoorstel was inderdaad aanleiding om de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie te vragen het wetsvoorstel opnieuw te toetsen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Met haar brief van 13 november jl. heeft de Minister de oorspronkelijke en de aanvullende uitvoeringstoets van de Belastingdienst naar de Tweede Kamer gestuurd.¹⁷

Ook de Arbeidsinspectie heeft in eerste instantie een uitvoerings- en handhavingstoets (U&H-toets) uitgebracht op de versie van het wetsvoorstel die voor advies aan de Raad van State is voorgelegd en vervolgens een aanvullende U&H-toets op het aangepaste wetvoorstel. Beide toetsen worden meegezonden met deze nota naar aanleiding van het verslag.

Justis als beoogde uitvoerder

Een aantal fracties stelt vragen over de nog lopende uitvoeringstoets door Dienst Justis. De leden van de D66-fractie en de CDA-fractie vragen waarom er pas in het voorjaar van 2024 een uitvoeringstoets wordt uitgevoerd. De fractie van het CDA vraagt daarnaast hoe de Kamer wordt geïnformeerd over de uitvoeringstoets. Daarnaast vragen de fracties van CDA en D66 of de strategische verkenning van Justis met de Kamer gedeeld kan worden.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 446, nr. 6.

Justis streeft ernaar haar uitvoeringstoets in juni 2024 op te leveren aan de Minister van SZW. Na ontvangst van deze toets zullen de uitkomsten worden gewogen en volgt een besluit over de opdrachtverlening voor de uitvoering van het toelatingsstelsel. De Minister zal de Tweede Kamer hierover zo snel mogelijk informeren.

Dat er nog geen uitvoeringstoets met het wetsvoorstel is meegestuurd heeft een aantal redenen. Allereerst heeft het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op het ontwerp wetsvoorstel ertoe geleid dat de regering – na overleg met de stakeholders – heeft afgezien van het oorspronkelijke voorstel om de uitvoering van het wetsvoorstel, uitgaande van certificering, te beleggen bij een nieuw op te richten privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. Het wetsvoorstel is in overeenstemming met het advies van de Raad van State herzien. Het Ministerie van SZW heeft ABDTOPConsult in het voorjaar van 2023 de opdracht gegeven te verkennen bij welke bestaande uitvoerders het toelatingsstelsel kan worden belegd. Justis is pas in dat stadium in beeld gekomen. Vervolgens heeft Justis in het najaar van 2023 een strategische verkenning uitgevoerd waarin zij heeft gezien in hoeverre het stelsel in beginsel bij haar zou passen. Na het afronden van de strategische verkenning is Justis gestart met de uitvoeringstoets. De conclusie van de strategische verkenning van Justis is als bijlage bij deze nota meegezonden.

De fractie van NSC vraagt bevestiging of het nog niet duidelijk is hoe de uitvoering van de wet vorm gaat krijgen, aangezien de uitvoeringstoets door Dienst Justis nog plaats moet vinden. Daarnaast vraagt de fractie van NSC of hieruit kan worden geconcludeerd dat het nog niet duidelijk is of de wet uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Sinds begin 2023 is intensief werk gemaakt van de voorbereiding van de implementatie van het toelatingsstelsel. Binnen het Ministerie van SZW is op dat moment daarvoor een kwartiermakersteam samengesteld. Het wetsvoorstel is in samenwerking met dat kwartiermakersteam aangepast naar een toelatingsstelsel. De uitvoerbaarheid van het toelatingsstelsel als zodanig is hierbij doorlopend getoetst. Hetzelfde geldt voor de handhaafbaarheid van het stelsel door de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. De inzichten over de implementatie zijn verwerkt in dit wetsvoorstel en in de ontwerpen voor de lagere regelgeving.

In dit proces van beleidsvorming heeft de regering gebruik gemaakt van input vanuit sociale partners en de partijen die betrokken zijn bij het vrijwillige certificeringsstelsel van de Stichting Normering Arbeid (SNA). Deze partijen hebben kennis en expertise geleverd die bijdragen aan de uitvoerbaarheid van het stelsel. Inhoudelijk is ervoor gekozen om een stelsel te creëren dat omwille van een goede uitvoerbaarheid zo eenvoudig en uniform mogelijk is. Zo heeft de regering ervoor gekozen zo min mogelijk uitzonderingen in te bouwen en is zij selectief geweest bij het toevoegen van eisen aan het normenkader. Deze keuzen dragen bij aan de eenvoud van het stelsel en zullen, ongeacht de uiteindelijke uitvoerder voor de toelating, positief bijdragen aan de uitvoerbaarheid van het toelatingsstelsel.

Ten aanzien van de handhaafbaarheid geldt dat de Arbeidsinspectie de aangewezen toezichthouder op de toelatingsplicht is. De Arbeidsinspectie heeft in haar uitvoerings- en handhavingstoets aangegeven dat het toelatingsstelsel voor haar handhaafbaar is, ook na de aanpassingen naar aanleiding van het advies van de Raad van State. De Arbeidsinspectie wordt structureel versterkt met 90 fte om toe te zien op het stelsel.

De CDA-fractie vraagt waarom het wetsvoorstel is ingediend zonder dat vaststaat of het wetsvoorstel uitvoerbaar is. De leden van de D66 fractie vragen daarnaast wat de alternatieven zijn, als blijkt dat Dienst Justis het toch niet kan uitvoeren.

Vanwege de grote maatschappelijke urgentie van het aanpakken van misstanden in de uitleensector, heeft de regering gezocht naar een werkwijze om – nadrukkelijk binnen de randvoorwaarden van zorgvuldigheid en aandacht voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid – het wetsvoorstel zo snel mogelijk bij de Tweede Kamer in te dienen en een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding mogelijk te maken. Besloten is om het wetsvoorstel in te dienen na een strategische verkenning door Justis als de beoogde uitvoerder, maar nog zonder een definitieve uitvoerings-toets.

De regering ziet Justis als de meest aangewezen uitvoerder vanwege haar ervaring met screenen als kerntaak en haar bereidheid om deze nieuwe taak onder voorwaarden op zich te nemen. Dit is ook de conclusie van het hiervoor genoemde advies van ABDTOPConsult. Op basis van de strategische verkenning heeft Justis geconcludeerd dat zij een belangrijke bijdrage kan en wil leveren aan het aanpakken van misstanden in de uitzendsector. Het Ministerie van SZW, waaronder het kwartiermakersteam, en Justis werken tijdens de uitvoeringstoets intensief samen om het toelatingsstelsel – binnen het kader van dit wetsvoorstel – verder uit te werken. Dit neemt het belang van de lopende uitvoeringstoets van Justis niet weg. Op basis van deze toets zal worden gezien of het beoogde stelsel uitvoerbaar is binnen de context van Justis als bestaande organisatie.

Ingeval Justis in de uitvoeringstoets vaststelt dat zij het wetsvoorstel (gedeeltelijk) niet kan uitvoeren, zal de regering – als terugvaloptie – hiervoor een ander uitvoerend onderdeel van de rijksoverheid benaderen. Het beoogde tijdpad van invoering zal binnen deze terugvaloptie niet haalbaar zijn, doordat eerst besluitvorming moet plaatsvinden over een alternatieve uitvoerder. Dit laat onverlet dat het toelatingsstelsel tot nu in samenwerking met alle relevante partijen is voorbereid met aandacht voor de uitvoering.

De fractie van D66 vraagt waarom Dienst Justis geen uitvoerder kan zijn met betrekking tot het vereiste van de financiële zekerheidsstelling, en of dit te verhelpen is, bijvoorbeeld door Dienst Justis meer bevoegdheden te geven. De fractie van CDA vraagt tevens hoe de regering de uitvoering van de financiële zekerheidsstelling wil gaan regelen.

Justis ziet het boekhoudkundig beheer van de financiële zekerheidsstelling als een taak die ver afstaat van haar kerntaken als screeningsautoriteit. Justis acht het daarom onwenselijk om deze taak bij haar te beleggen. De regering herkent en onderschrijft dit standpunt. Het geven van meer bevoegdheden aan Justis is daarmee niet aan de orde.

Het Ministerie van Financiën zal het vermogensbeheer verzorgen van de middelen die de overheid in verband met deze verplichting ontvangt.

De regering werkt aan een uitvoeringsstelsel waarbij de incasso- en uitkeringstaken die de samenhangen met financiële zekerheidsstelling bij een meer passende uitvoerder wordt ondergebracht. Over aanpalende taken, zoals het besluiten omtrent het (gedeeltelijk) uitkeren van de financiële zekerheidsstelling aan uitleners of andere rechthebbenden, is het Ministerie van SZW nog met Justis in gesprek.

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd hoe de sociale partners aankijken tegen hun nieuwe rol in dit alternatieve stelsel. Kan de regering iets zeggen over de afstemming met de sociale partners?

Sinds 2021 is intensief samengewerkt met sociale partners uit de Stichting van de Arbeid en de uitzendsector aan het verplichte certificeringsstelsel en vervolgens het toelatingsstelsel. Deze samenwerking heeft plaatsgevonden in een stuurgroep en voorbereidende werkgroepen. Ook bij de verdere uitwerking van het stelsel, zoals het opstellen van de lagere regelgeving, vindt intensieve samenwerking plaats via deze stuurgroep en werkgroepen.

De betrokken sociale partners – FNV, CNV, VCP, VNO-NCW, MKB Nederland, LTO Nederland, ABU en NBBU – hebben hun steun uitgesproken voor de introductie van een toelatingsstelsel en de hoofdlijnen van de uitwerking daarvan, inclusief de vormgeving van hun adviesrol.

6.3 Gegevensverwerking

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of er belemmeringen zijn of worden ervaren om de gegevens uit te wisselen die nodig zijn voor een effectieve handhaving.

SZW, de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie zijn in nauwe samenwerking gekomen tot een gedeeld beeld op hoofdlijnen over de wenselijke gegevensuitwisseling die past binnen de AVG. De gegevensuitwisseling wordt uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur die tot 24 februari 2024 in internetconsultatie is, en ter advisering is voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Daarnaast is aan de Belastingdienst en Arbeidsinspectie verzocht om de haalbaarheid van de gegevensuitwisseling te toetsen. Dit zijn lopende processen. De precieze vormgeving van de gegevensuitwisseling is nog niet definitief, maar vooralsnog is het beeld positief. De regering voorziet vooralsnog geen belemmeringen om de uitwisseling van de noodzakelijke gegevens te realiseren.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de balans tussen voldoende en zorgvuldige gegevensuitwisseling gevonden is.

De regering is van mening dat geen inherente spanning hoeft te zijn tussen voldoende en zorgvuldige gegevensuitwisseling. Voldoende gegevensuitwisseling betekent in de kern genoeg gegevens voor de stelselpartijen (de toelatende instantie, Belastingdienst en Arbeidsinspectie) om hun taken uit te kunnen voeren, maar niet meer dan dat. Dit vereist een zorgvuldige afbakening van wat nodig is, wie het nodig heeft en hoe de gegevens worden gebruikt.

Zo verstrekt de toelatende instelling enkel gegevens aan de Belastingdienst in het kader van hun toezicht op nakoming van de fiscale verplichtingen. De toelatende instelling verstrekt aan de Arbeidsinspectie enkel gegevens in het kader van hun toezicht op het toelatingsstelsel en toezicht op andere arbeidswetten, namelijk de Waadi, Wav, Wml en de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie. De Belastingdienst, de Arbeidsinspectie en gemeenten zullen met de toelatende instantie uitsluitend gegevens delen die noodzakelijk zijn om aanvragen voor toelating te controleren op naleving van regelgeving die onderdeel uitmaakt van het normenkader.

Naast doelbinding houdt de regering ook de andere basisprincipes in acht die voortvloeien uit de AVG. Er vindt alleen gegevensuitwisseling plaats waar een wettelijke basis voor is. Gegevens worden enkel gebruikt voor het doel waartoe zij dienen of voor verdere verwerking, mits voor die verdere verwerking een grondslag bestaat. Gegevens worden regelmatig geactualiseerd om juistheid te waarborgen. De gegevens worden verwijderd wanneer ze niet langer nodig zijn voor het uitvoeren van de taken. De gegevens worden op een passende manier beveiligd.

7. Verhouding tot hoger recht

Internationale vergelijking stelsels

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA vragen welke landen verder gaan dan Nederland dan wel een uitgebreider instrumentarium hebben dan Nederland.

De regering heeft in voorbereiding van het wetsvoorstel uitgevraagd of andere lidstaten van de EU regelgeving kennen omtrent een toetredingsmechanisme voor uitzendbureaus. Op deze uitvraag hebben de volgende landen gereageerd: Noorwegen, België, Bulgarije, Kroatië, Estland, Finland, Italië, Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije, Tsjechië en Zweden.

Van de uitgevraagde landen, hebben Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië een vergunningsplicht voor uitzendbureaus of bedrijven die arbeidskrachten ter beschikking stellen. In België dient een licentie te worden aangevraagd. De lidstaten Noorwegen, Bulgarije, Finland en Slowakije stellen de meeste materiële verplichtingen aan een vergunning dan wel een registratie. In België, Bulgarije, Italië en Tsjechië wordt gewerkt met een waarborgsom, een bankgarantie of een soortgelijk instrument. De lidstaten Bulgarije, Slowakije, Finland, Italië, Litouwen en Tsjechië hebben maatregelen getroffen om bestuurders die zich schuldig hebben gemaakt aan relevante strafbare feiten af te houden van een toetreding tot de markt. Zo zijn er 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 op eventuele faillissementsprocedures.

8. Gevolgen

Informeren inleners en uitleners

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen welke stappen de regering neemt om inleners en uitleners te informeren over de gevolgen van het wetsvoorstel. Ook vragen deze leden hoe de regering betrokkenen anderzijds op tijdige naleving voorbereidt.

De regering is voornemens de toelatingsplicht vanaf 1 januari 2026 in werking te laten treden. Er is daarom weinig tijd voor uitleners en inleners om zich voor te bereiden. Uitleners die van het overgangsrecht gebruik willen maken moeten zich bovendien vóór de inwerkingtreding van de wet aanmelden en binnen een periode van 6 maanden daarna een aanvraag voor toelating of ontheffing indienen.

Dit levert een grote tijdsdruk op voor de communicatie die ervoor moet zorgen dat uitleners en inleners zowel geïnformeerd als geactiveerd worden. De regering heeft daarom in deze fase van het wetsvoorstel reeds aanvang genomen met het communicatietraject. De uitleners zullen op

verschillende manieren worden voorbereid en geattendeerd op zowel de rechten als ook de verplichtingen van het wetsvoorstel en de overgangsregeling. Er wordt een voorlichtingscampagne gefaseerd uitgerold met gebruikmaking van een multimediale aanpak. Voor het uitvoeren van dit gehele traject is een communicatiebureau in de arm genomen. Momenteel wordt er gewerkt aan een communicatiestrategie, communicatieconcept en communicatiemiddelen, zodat de communicatie in het tweede kwartaal van 2024 van start kan gaan.

Op korte termijn wordt een website gelanceerd. Via die website wordt aan de in- en uitleners alle relevante informatie geboden over toelatingsplicht en de werking van het stelsel. Het doel is dat uitleners en inleners hun rechten en plichten kennen en weten wat ze moeten doen om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding van de wet en het stelsel.

Daarnaast wordt er ook samengewerkt met meerdere stelselpartijen, zoals de Arbeidsinspectie en ook private inspectie-instellingen, om via hun kanalen uitleners en inleners te bereiken, informeren en activeren.

Momenteel wordt er ook gewerkt aan een aanvullende communicatiecampagne die in de tweede helft van 2024 uitleners moet bereiken. Daarnaast wordt er ook gewerkt aan een plan om ondernemingen te interesseren zich te laten aanwijzen als inspectie-instelling. Naast het bereiken, informeren en activeren, is het opschalen van de inspectiecapaciteit het tweede belangrijke doel van het communicatietraject.

Aantallen actieve uitzendbureaus en uitleners

De leden van de CDA-fractie en de D66- fractie vragen of de regering kan ingaan op de vraag of het goed wordt begrepen dat het nieuwe toelatingsstelsel ziet op 15.000 uitleners, waar het huidige stelsel met SNA-certificaten op 4.000 uitleners zit.

De verwachte vraag naar een toelating is hoger dan de huidige vraag naar het SNA-certificaat binnen het kader van het zelfreguleringssysteem. De regering voorziet dat tussen de 14.000 en 19.500 uitleners een aanvraag zullen indienen, terwijl op dit moment ongeveer 4.000 uitleners beschikken over een SNA-certificaat. Deze verwachting is gebaseerd op de uitkomsten van een onderzoek dat het onderzoeksbureau Regioplan in 2023 in opdracht van de regering heeft uitgevoerd.¹⁸ Hoewel deze schattingen met aanzienlijke onzekerheden zijn omgeven, bieden deze resultaten momenteel de best mogelijke inschatting van het te verwachten aantal aanvragers.

De leden van de VVD-fractie vragen op basis waarvan wordt aangenomen dat het aantal actieve uitzendbureaus terugloopt van 15.000 naar 10.000 en dat slechts 5.000 uitleners, niet zijde een uitzendbureau, toelating zullen aanvragen.

In het wetsvoorstel is benadrukt dat de uitgevoerde berekeningen uitsluitend dienden ter ondersteuning van de regeldrukcalculatie. Ze spreken op geen enkele wijze een specifiek doel of verwachting van de regering uit. Niettemin is het relevant om te vermelden dat de geschatte omvang van het totaal aantal uitleners, zijnde 15.000, consistent is met de bevindingen van het onderzoek naar het aantal uitleners dat Regioplan in 2023 in opdracht van de Minister heeft uitgevoerd.

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 446, nr. 5.

Op basis van dit onderzoek voorziet de regering dat het aantal uitleners dat een aanvraag zal indienen, zich zal bevinden binnen het bereik van 14.000 tot 19.500. Ongeveer 45% van deze uitleners volgens hetzelfde onderzoek betreft uitzendbureaus.

Jaarlijkse kosten voor uitleners

De leden van de SGP-fractie verzoeken de regering inzicht te geven in de kosten die die uitleners jaarlijks moeten maken gaan maken als gevolg van dit wetsvoorstel.

Uitleners zijn jaarlijks leges verschuldigd aan de Minister voor de instandhouding van hun toelating. Zij betalen de kosten van de periodieke controle op het normenkader aan de inspectie-instelling. In de regeldrukparagraaf heeft de regering een grove inschatting gemaakt van de hoogte van deze kosten. Daarbij is ervan uitgegaan dat de kosten voor inspectie-instellingen verdrievoudigen ten opzichte van de huidige SNA-praktijk en de leges verdubbelen ten opzichte van de kosten die de SNA in rekening brengt.

De uitleners die financiële zekerheid moeten stellen, maken daarvoor financieringskosten. De hoogte van deze kosten hangt af van de financieringswijze.

Uitleners zullen hun bedrijfsvoering moeten aanpassen om aan nieuwe eisen uit het normenkader te voldoen, zoals de huisvestingseis, en om aan te kunnen tonen dat zij het normenkader naleven, vooral als zij nu geen SNA-certificaat hebben. Voor uitleners die nu geen deugdelijke administratie voeren, kan dit gepaard gaan met hogere jaarlijkse kosten. Voor uitleners die nu al SNA-gecertificeerd zijn, zijn deze aanvullende kosten naar verwachting beperkt.

In de regeldrukparagraaf is, in aanvulling op directe kosten, ook rekening gehouden met de tijd die uitleners jaarlijks kwijt zijn aan het aanvragen en behouden van de toelating en het bijwonen van controles van inspectie-instellingen. Tot slot is in de regeldrukparagraaf een bedrag opgenomen voor de VOG.

In totaal is in de regeldrukparagraaf uitgegaan van € 9.986 per uitlener per jaar aan regeldrukkosten, waarvan € 8.797 aan directe kosten en de rest aan tijdsbesteding.

De leden van de BBB-fractie geven aan te vrezen voor hogere belastingen voor burgers door hogere inspectiekosten als gevolg van het toelatingsstelsel. Ook maken zij zich zorgen over de onzekere financiële consequenties van intensivering van handhaving en controle, mede gezien de krappe arbeidsmarkt. Deze leden geven de voorkeur aan het onderzoeken van een alternatieve werkwijze die het financiële risico voor burgers en bedrijven vermindert. Zij vragen of de regering een alternatieve aanpak volledig heeft onderzocht en of aanscherping van het handhavingsinstrumentarium van de Nederlandse Arbeidsinspectie hetzelfde effect zou hebben als het toelatingsstelsel, zonder de burger open te stellen voor «onvoorziene» financiële consequenties.

De regering heeft bij het verschijnen van het advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten overwogen of, in tegenstelling tot dat advies, een minder belastende aanpak van de misstanden in de uitleensector mogelijk en wenselijk zou zijn. De conclusie was dat een minder belastende aanpak – bijvoorbeeld uitsluitend het aanscherpen van het instrumentarium van de Arbeidsinspectie, zoals gesuggereerd door de

leden van de BBB-fractie – niet voldoende effectief kan zijn. Na decennia van misstanden die onder andere het gevolg zijn van een tekortschietende regulering van de uitleensector, vindt de regering het niet langer verantwoord om op de oude voet verder te gaan. Voor een effectieve aanpak acht zij het voorgestelde toelatingsstelsel noodzakelijk. De extra handhaving capaciteit voor de Arbeidsinspectie maakt hiervan onderdeel uit.

De noodzaak voor een toelatingsstelsel ligt met name in de mogelijkheid om uitleners die welbewust nalaten om zich aan de relevante wet- en regelgeving te houden, duurzaam van de markt te weren. De periodieke controles bij alle uitleners en de betrokkenheid van inleners zijn daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden. Het is niet mogelijk om deze elementen te vervangen door een intensivering van het publieke toezicht of een aanscherping van het instrumentarium van de Arbeidsinspectie. Hiervoor is een toetredingsmechanisme tot de uitleenmarkt noodzakelijk. Bij de terugblik op het eerdere vergunningsstelsel, in paragraaf 2.1, is hierop ingegaan.

Volledigheidshalve wordt verwezen naar de reactie op het advies van het ATR in paragraaf 12.2.4 van de memorie van toelichting. Dit betreft een reactie op het advies dat het ATR op 11 augustus 2022 heeft uitgebracht en met zijn advies over de concept-amvb van 7 februari 2024 opnieuw onder de aandacht heeft gebracht. In de memorie van toelichting zet de regering uiteen waarom de doelen van dit wetsvoorstel met (alleen) het aanscherpen van de handhaving niet worden bereikt. Voor een duurzame aanpak van misstanden voor een gelijk speelveld voor alle uitleners en inleners is een toetredingsmechanisme noodzakelijk.

De vrees van de BBB-fractie voor hogere belastingen als gevolg van het toelatingsstelsel kunnen wij wegnemen. Uitsluitend de uitbreiding van de Arbeidsinspectie (structureel 90 fte extra) wordt uit belastingmiddelen betaald. De overige kosten van het toelatingsstelsel, waaronder het behandelingen van toelatingsaanvragen en het uitvoeren van controles door inspectie-instellingen, komen ten laste van de uitleenmarkt zelf. Indien in plaats van het toelatingsstelsel een aanscherping van het instrumentarium van de Arbeidsinspectie zou worden voorgesteld, zou uitbreiding van de Arbeidsinspectie eveneens noodzakelijk zijn om effect te sorteren. Die uitbreiding zou eveneens uit belastingmiddelen worden gefinancierd.

Gevolgen voor sociaal ontwikkelbedrijven

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, SGP en ChristenUnie vragen naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor sociaal ontwikkelbedrijven. De leden van de D66- en ChristenUnie-fracties vragen toe te lichten of het de bedoeling is dat deze bedrijven onder de reikwijdte van het toelatingsstelsel zullen vallen. Zij vragen, met de leden van de GroenLinks-PvdA- en SGP-fracties, of dit wetsvoorstel extra drempels opwerpt om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden en wat daar de negatieve effecten van kunnen zijn. De leden van de SGP-fractie verwijzen daarbij naar de Banenafpraak en naar het streven om de lasten- en regeldruk voor het bedrijfsleven te beperken. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen op welke manier de regering ervoor zorgt dat de kosten van het toelatingsstelsel niet ten koste gaan van de mogelijkheden voor sociaal ontwikkelbedrijven om mensen naar werk te begeleiden. De leden van de D66-, SGP- en ChristenUnie-fracties vragen naar de mogelijkheden om sociaal ontwikkelbedrijven uit te zonderen van het toelatingsstelsel en stellen de vraag of de regering

een uitzondering overweegt. Zij verwijzen daarbij naar de (al dan niet indirecte) rol die gemeenten doorgaans hebben bij deze ondernemingen.

Sociaal ontwikkelbedrijven vallen onder de reikwijdte van het toelatingsstelsel als zij arbeidskrachten ter beschikking stellen in de zin van de Waadi en niet uitgezonderd of ontheven zijn van de toelatingsplicht. Dat volgt uit het belang van een eenduidige en handhaafbare reikwijdte van het toelatingsstelsel. Daarvoor wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen van de VVD-fractie over de reikwijdte, hierboven.

De regering onderkent dat het toelatingsstelsel tot extra kosten en administratieve lasten leidt voor uitleners en inleners. Dat geldt ook voor sociaal ontwikkelbedrijven die arbeidskrachten ter beschikking stellen, bijvoorbeeld uit de doelgroep van de Banenafpraak. De regering acht dat onontkoombaar, gezien de ernst van de problematiek die o.a. met het toelatingsstelsel moet worden aangepakt. Daarnaast is één van de belangrijkste doelen het beter beschermen van ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Juist wanneer mensen een kwetsbare positie hebben op de arbeidsmarkt, is deze bescherming van belang.

Uit onderzoek van Berenschot blijkt dat gemeenten de detachingsfaciliteiten om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen, voor 75% geheel of gedeeltelijk hebben belegd bij het sociaal ontwikkelbedrijf.¹⁹ Dit is vaak een taak die sociaal ontwikkelbedrijven al voor een langere tijd uitvoeren. Dit maakt dat veel sociaal ontwikkelbedrijven naar verwachting geen financiële zekerheid hoeven te stellen. Uitleners die ten tijde van inwerkingtreding van het toelatingsstelsel al vier jaar arbeidskrachten ter beschikking stellen en aan enkele andere voorwaarden voldoen, zijn op grond van het overgangsrecht (het voorgestelde artikel 23c) uitgezonderd van de verplichting tot financiële zekerheidsstelling. Voor dergelijke uitleners bestaan de kosten voor het toelatingsstelsel uit de leges voor de toelating en de kosten voor de periodieke controles door private inspectie-instellingen. Op voorhand is niet vast te stellen in hoeverre deze kosten tot een drempel zullen leiden om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder uit de doelgroep Banenafpraak, naar werk te begeleiden.

De belangenorganisatie van sociaal werkbedrijven, Cedris, heeft in de internetconsultatie verzocht om een uitzondering op de toelatingsplicht. In reactie op de consultatiereacties heeft de regering besloten om het mogelijk maken om bij algemene maatregel van bestuur sectoren of segmenten van de arbeidsmarkt uit te zonderen van de toelatingsplicht. Van de genoemde grondslag kan gebruik worden gemaakt indien de belangen van een sector of segment onevenredig wordt geschaad in verhouding tot doelen van het toelatingsstelsel. Daarbij is randvoorwaardelijk dat uitzonderingen niet ten koste gaan van de handhaafbaarheid van het stelsel. Aangezien sectorale uitzonderingen met deze aanpassing gedelegeerd zijn naar lagere regelgeving, heeft de regering bij het totstandkomen van het wetsvoorstel geen individuele afwegingen gemaakt over de gedane verzoeken om sectorale uitzonderingen.

De regering benadrukt het belang van terughoudendheid bij het maken van uitzonderingen op de toelatingsplicht, omwille van onder meer de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het stelsel. In paragrafen 3.4.1 en 12.1.2 van de memorie van toelichting is hier nader op ingegaan. De regering is daarom geen voorstander van een uitzondering voor sociaal ontwikkelbedrijven. Een uitzondering kan alleen op basis van bovengenoemde grondslag bij algemene maatregel van bestuur geregeld worden,

¹⁹ Berenschot, 7 juni 2023. *Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven.*

indien aan de genoemde (rand)voorwaarden wordt voldaan. Daarbij zouden onder andere de kenmerken van sociaal ontwikkelbedrijven, zoals die door de leden van de fracties van de GroenLinks-PvdA, D66, SGP en ChristenUnie genoemd zijn, een rol kunnen spelen.

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Invoeringstermijn en overgangsperiode

Een aantal fracties heeft vragen gesteld over de overgangsperiode. De leden van de fracties CDA en D66 vragen specifiek of het betekent dat ruim 10.000 uitleners voor langere tijd zonder toets aan het normenkader kunnen worden toegelaten op basis van de overgangsmaatregel. De leden van de fractie GroenLinks-PvdA vragen wanneer naar verwachting alle uitleners conform de wettelijke regels zijn toegelaten.

De regering onderkent dat het voorgestelde tijdspad waarbij per 1 januari 2026 alle uitleners toegelaten moeten zijn ambitieus is. De regering hecht belang aan een zo snel mogelijke inwerkingtreding enerzijds en een gedegen invoering anderzijds. De regering stelt overgangsrecht voor en werkt met een ingroeimodel om te bereiken dat uitleners zo snel mogelijk na inwerkingtreding van de voorgestelde wet een toelating aanvragen.

Dit ingroeimodel houdt in dat uitleners worden gestimuleerd om binnen zes maanden na de inwerkingtreding van deze wet (voorzien per 1 januari 2025) een toelating aan te vragen. Een uitleners die binnen deze termijn een aanvraag indient die overigens aan alle eisen voldoet, mag vanaf de invoering van de toelatingsplicht (voorzien per 1 januari 2026) in afwachting van het besluit van de Minister op zijn aanvraag arbeidskrachten beschikbaar blijven stellen.

Het overleggen van een inspectierapport van een inspectie-instelling is één van de eisen waaraan een aanvraag moet voldoen. De regering verwacht dat de hiervoor benodigde opschaling van de inspectiecapaciteit niet op tijd gereed is. Het wetsvoorstel bevat daarom een overgangsmaatregel voor uitleners die op 30 juni 2025 een geldig SNA-certificaat hebben en hun aanvraag vóór 1 juli 2025 indienen. Deze uitleners kunnen eenmalig een toelating verkrijgen op basis van hun geldige SNA-certificaat. Zij dienen hiervoor wel aan de overige wettelijke voorwaarden te voldoen, waaronder het overleggen van een VOG en een financiële zekerheidstelling.

Voor een uitleners die niet beschikt over een op 30 juni 2025 geldig SNA-certificaat en die – zonder dat dit aan hem kan worden verweten – nog niet in staat is om bij zijn aanvraag een inspectierapport te overleggen, geldt als aanvullende voorwaarde voor het overgangsrecht dat hij zich vóór de inwerkingtreding van de wet bij de toelattende instantie moet aanmelden. Deze uitleners mag arbeidskrachten ter beschikking blijven stellen mits hij zich inspant om zo spoedig mogelijk een inspectierapport te overleggen. Ook deze uitleners moet aan alle overige voorwaarden voor toelating voldoen.

Het is op dit moment niet mogelijk om een inschatting te maken van het aantal uitleners dat op basis van het overgangsrecht zal blijven uitlenen. Dit is sterk afhankelijk van de beschikbare private inspectiecapaciteit. De snelheid waarmee die capaciteit kan worden opgebouwd, bepaalt mede de datum waarop het stelsel volgens alle regels zal worden uitgevoerd.

10. Evaluatie

11. Samenloop met andere wetsvoorstellen

12. Consultatie, toetsing en adviezen

12.1 Verantwoording internetconsultatie

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA hebben vragen gesteld over de toetsing van de A1-verklaring binnen het toelatingsstelsel. De leden vragen om een toelichting van het begrip «organische band». Tevens vragen de leden van de fractie GroenLinks-PvdA of strenger toezicht op de A1-verklaring mogelijk is.

Met organische band wordt bedoeld dat er een directe band moet bestaan tussen de uitlener en de werknemer. Dit kan bijvoorbeeld getoetst worden aan de hand van de verantwoordelijkheid over aanwerving, loonbetaling en ontslag.

Bij de controle op het normenkader zullen inspectie-instellingen in relatie tot de A1-verklaring controleren of de uitlener in het bezit is van een A1-verklaring. De details van de daaropvolgende toetsing van de A1-verklaringen wordt nog verder uitgewerkt. Als niet aan de voorwaarden voldaan is en het normenkader dus niet nageleefd is, kan dit leiden tot een schorsing, intrekking of weigering van de toelating.

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) heeft een team dat zich bezig houdt met de handhaving van A1-verklaringen. Als er een vermoeden is dat een buitenlandse sociale zekerheidsinstelling ten onrechte heeft verklaard dat een in Nederland werkzame persoon niet onder het Nederlandse sociaalverzekeringsstelsel valt, dan kan dit worden gemeld bij de SVB. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als vastgesteld wordt dat er geen sprake is van een directe band tussen uitlener en de werknemer. In dat geval kan de SVB de A1-verklaring onderzoeken en indien nodig het betrokken zusterorgaan in de zendende lidstaat vragen om de A1-verklaring in te trekken.

Thans bevat de Waadi voor dergelijke onderzoeken grondslagen voor gegevensuitwisseling tussen de SVB en SNA ten behoeve van het vrijwillige certificaat. In de ontwerpamvb is geregeld dat de informatie over de juistheid van de A1-verklaringen kan worden uitgewisseld met de Minister.

De leden van de fractie van de BBB vragen of de bij de voorbereiding van het wetsvoorstel betrokken organisaties en belangenverenigingen vragen hebben gesteld over potentiële risico's die niet in de memorie van toelichting zijn benoemd.

Zoals is beschreven in de memorie van toelichting is een stuurgroep met vertegenwoordigers van de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en werkgevers- en werknemersorganisaties op centraal en branche-niveau nauw betrokken bij de voorbereidingen van dit wetsvoorstel. Een ontwerp van dit voorstel heeft eind 2022 opengestaan voor internetconsultatie. Over dat ontwerp is tevens advies ingewonnen bij verschillende adviesorganen en organisaties en is – onder meer – een MKB-toets uitgevoerd. In hoofdstuk 12 van de memorie van toelichting is verantwoord op welke wijze de reacties op de internetconsultatie, de adviezen en de toetsen in dit wetsvoorstel zijn verwerkt. De belangrijkste risico's voor het beoogde toelatingsstelsel zijn in dat hoofdstuk geadresseerd, maar ook elders in de memorie worden risico's benoemd.

De leden van de D66-fractie vragen of er met de Kamer van Koophandel gekeken is of hun register de mogelijkheid zou kunnen bieden om te laten zien of uitleners zijn toegelaten en zo nee, waarom deze mogelijkheid niet verder is onderzocht.

De KvK heeft in zijn uitvoeringstoets in september 2022 gesuggereerd om via het Handelsregister inzichtelijk te maken of een uitlener gecertificeerd (nu: toegelaten) is. De regering heeft deze suggestie overwogen, maar is tot de conclusie gekomen dat dit niet wenselijk is. Het openbare register, waarin partijen kunnen zien of uitleners toegelaten (destijds: gecertificeerd) zijn, dient veel meer informatie te bevatten dan alleen dat gegeven. Inleners moeten bijvoorbeeld kunnen zien of een besluit tot schorsing of intrekking van een toelating bekend is gemaakt, maar nog niet in werking getreden. In die periode mogen inleners namelijk blijven inlenen voor zover het gaat om lopende terbeschikkingstellingen, maar geen nieuwe arbeidskrachten inlenen. Arbeidskrachten moeten bijvoorbeeld kunnen zien of een uitlener financiële zekerheid heeft gesteld, zodat zij weten of zij daarop een vordering kunnen indienen. Een volledig overzicht van alle informatie die in het register moet worden opgenomen, is opgenomen in artikel 1b:11 van het concept van de algemene maatregel van bestuur dat op 24 januari jl. gepubliceerd is op www.internetconsultatie.nl. Vanwege de complexiteit van het register heeft de regering geconcludeerd dat het wenselijk is om een apart register in te stellen.

12.2 Toetsing en adviezen

Advisering Raad van State

De leden van de fracties van de VVD, NSC en het CDA constateren dat het wetsvoorstel is gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State. De leden van de CDA-fractie vragen of de gekozen inrichting van het toelatingsstelsel tegemoet komt aan de bezwaren van de Raad. De leden van de VVD-fractie verzoeken om puntsgewijs aan te geven hoe dit advies in het wetsvoorstel is geadresseerd. De leden van de fracties van NSC, D66 en het CDA vragen waarom de Raad van State niet opnieuw om advies is gevraagd over het aangepaste wetsvoorstel.

In het nader rapport inzake dit wetvoorstel is per onderdeel van het advies van de Raad van State uitgebreid weergegeven op welke wijze dit in het wetsvoorstel is geadresseerd²⁰. Naar aanleiding van de vraag van de VVD-fractie is dit hieronder verkort weergegeven.

- Naar aanleiding van het onderdeel *Probleemanalyse* is paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting aangevuld, in overeenstemming met het advies.
- De adviezen van de Raad bij het onderdeel *Keuze voor verplichte certificering* waren aanleiding om af te zien van het oprichten van een nieuw privaatrechtelijk bestuursorgaan. De verantwoordelijkheid voor het verlenen van toelating tot de markt van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten wordt in plaats daarvan opgedragen aan de Minister, in overeenstemming met het advies.
- In lijn hiermee is de instrumentkeuze aangepast. Een besluit om een uitlener toelating te verlenen wordt gebaseerd op het eigen oordeel van de Minister. Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies maakt het wetvoorstel een duidelijker onderscheid tussen enerzijds de periodieke conformiteitsbeoordeling («certificering») door inspectie-instellingen en anderzijds de taken en verantwoordelijkheden van de

²⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36 446, nr. 4.

Minister en publieke handhavers. De verduidelijking van het onderscheid tussen de private en publieke taken en verantwoordelijkheden voorkomt overlappende inspecties.

- Bij het onderdeel *Huisvesting* adviseert de Raad van State om te voorzien in een zelfstandige, wettelijke kwaliteitsnorm voor aangeboden huisvesting en om te verduidelijken wie voor de handhaving daarvan verantwoordelijk is. Naar aanleiding hiervan is in paragraaf 4.5.2. verduidelijkt dat met de Wgv een landelijk geldende wettelijke basisnorm is gesteld voor aangeboden huisvesting. In aanvulling hierop kunnen gemeenten op basis van de huisvestingsnorm in het wetsvoorstel aanvullende eisen stellen aan verhuurders van verblijfsruimten van arbeidsmigranten. De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving. Als een uitlener aan zijn arbeidskrachten huisvesting aanbiedt, dient deze te voldoen aan bij cao gestelde (aanvullende) normen of te worden aangeboden door een woningcorporatie. Deze eisen die zijn ontleend aan adviezen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.
- Hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting is aangevuld in overeenstemming met het onderdeel *Verhouding tot het EU-recht* van het advies. Hierbij is in het bijzonder ingegaan op de huisvestingseis, alsmede op de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid en het perspectief van inleners en verhuurders (van huisvesting).

Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 7.15) wordt de Afdeling advisering van de Raad van State vóór de indiening van een wetsvoorstel gehoord indien in een wetsvoorstel waarover de Afdeling eerder advies heeft uitgebracht ingrijpende wijzigingen worden aangebracht die niet het gevolg zijn van dat advies. Van het horen kan worden afgezien ingeval dringende redenen zich daartegen verzetten.

Nu het wetsvoorstel in belangrijke mate in overeenstemming met het advies van de Raad State is aangepast, was het niet nodig om hierover opnieuw advies te vragen. De overige wijzigingen van het wetsvoorstel liggen in het verlengde van de keuzes voor een publiekrechtelijk vormgegeven stelsel of zijn hoofdzakelijk gericht op een doelmatige uitvoering en invoering, zoals het overgangsrecht en de ontheffingsmogelijkheid. Deze wijzigingen passen binnen de doelstellingen van het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd. De regering ziet in deze wijzigingen onvoldoende reden om het wetsvoorstel opnieuw voor advies voor te leggen.

II Artikelsgewijs

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of in het verleden gebruik is gemaakt van het huidige artikel 12, eerste lid, en zo ja wanneer en waarom.

Het huidige artikel 12, eerste lid, Waadi biedt de mogelijkheid om bij of krachtens amvb sectorspecifieke maatregelen te treffen. Van deze mogelijkheid is tot nu toe geen gebruik gemaakt.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen ook om appreciatie van het voorstel om dit artikel te verbreden, zodat het ook kan gaan om een verbod op inlenen van ter beschikking gestelde arbeidskrachten. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen tevens naar het verbreden van de reikwijdte van het artikel naar het verplichten om werkenden in dienst te nemen. Deze leden vragen in dit kader naar de situatie in Duitsland, waar voor de vleessector is besloten dat werkenden in dienst moeten van de werkgever. Ook vragen deze leden of er andere wetten zijn die hiervoor aanknopingspunten bieden.

Een verbod op het inlenen van arbeidskrachten en de verplichting voor werkgevers om arbeidskrachten in dienst te nemen zijn voor uitleners en inleners een vergaande inperking van het recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie, waaronder het vrij verkeer van diensten. Deze Europees-rechtelijke vrijheden kunnen worden beperkt wanneer hiervoor een rechtvaardiging is en voor zover wordt aangetoond dat de beperkingen onder meer noodzakelijk en proportioneel zijn.

Deze uitgangspunten gelden ongeacht de wet waarin deze voorstellen worden uitgewerkt. Mede met het oog op de invoering van een toelatingsstelsel kan naar het oordeel van de regering de noodzaak voor dergelijke aanvullende, verdergaande maatregelen niet draagkrachtig worden onderbouwd. Daarbij stelt zij zich op het standpunt dat met het toelatingsstelsel op doelmatige en doeltreffende wijze misstanden in de uitzendsector kunnen worden aangepakt.

Met het oog op de proportionaliteit zal bovendien moeten worden onderzocht op welke manier een inleenverbod dan wel een verplichting om arbeidskrachten in de dienst te nemen, kan worden afgebakend. Daarbij dienen aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te worden meegenomen. Een sectorale afbakening voor een inleenverbod dan wel een verplichting om arbeidskrachten in dienst te nemen, is lastig waterdicht te maken. Bij de uitwerking moet rekening gehouden worden met de risico's op een waterbedeffect, waarbij sprake kan zijn van ontwijkingsconstructies. In algemene zin is de handhaving van sectorale afbakeningen complex.

Een andere wijze van afbakening kan zijn een percentage van arbeidskrachten dat maximaal mag worden ingeleend of in dienst moet zijn van de werkgever. Een dergelijke afbakening leidt echter tot complexe vraagstukken met betrekking tot de uitvoering en handhaving. Zo controleert een uitvoeringsinstantie of toezichthouder niet op het type dienstverband van het personeel. In sommige sectoren zou een controle geregeld kunnen worden via de bekostiging (zoals in het onderwijs, zorg of kinderopvang), maar dit gaat niet op voor de gehele arbeidsmarkt. Ook werknemers en vakbonden weten niet in hoeverre de werkgever arbeidskrachten direct in dienst heeft of inleent en hebben hier ook geen inzage in. Daarom wordt het lastig om te bewijzen dat de werkgever niet voldaan heeft aan de voorgestelde verplichtingen. Bij de rechter kan een individuele werknemer of een partij die de belangen van de arbeidskrachten behartigt zoals een vakbond verzoeken om een verklaring voor recht dat de betreffende werkgever niet voldoet aan het percentage van ingeleende arbeidskrachten dan wel van werknemers in dienstverband. Het is echter niet mogelijk om met deze verklaring naleving van de maatregel af te dwingen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip