



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet 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)

Nader Rapport

6 oktober 2023
2023-0000532000

Nader rapport inzake het voorstel van wet 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)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 december 2022, nr. 2022002768, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet¹ rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 maart 2023, nr. W12.22.00200/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 12 december 2022, no. 2022002768 heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister Van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van een certificeringsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een verplicht certificeringsstelsel voor ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen (uitleners). Ondernemingen die gebruikmaken van ter beschikking gestelde arbeidskrachten (inleners) mogen alleen van de diensten van gecertificeerde uitleners gebruikmaken. In het publiek-private stelsel verleent een nieuwe certificerende instelling de certificaten, controleren private inspectie-instellingen of uitleners aan de voorwaarden (blijven) voldoen en controleert de Arbeidsinspectie op de naleving van de certificeringsplicht door uitleners en inleners. Met het certificeringsstelsel wordt beoogd de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten, en in het bijzonder die van arbeidsmigranten, te verbeteren.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de regering met het wetsvoorstel een betekenisvolle eerste stap zet om als overheid misstanden op de arbeidsmarkt tegen te gaan door malafide uitleners aan te pakken. Zij begrijpt de praktische voordelen om aan te sluiten bij de bestaande (niet verplichte) certificering. Evenwel roepen de opgedane ervaringen daarmee, het belang van effectieve handhaving en de complexiteit van het nieuwe stelsel de vraag op of een consistentere vormgegeven stelsel niet meer aangewezen is.

De Afdeling maakt daarnaast opmerkingen over het ontbreken van een zelfstandige wettelijke norm voor huisvesting aangeboden door uitleners en over de verhouding van het voorstel tot het EU-recht. In verband daarmee dient de vormgeving van het stelsel nader te worden overwogen.

¹ De versie die bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig is gemaakt, luidde 'het voorstel van wet tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van een certificeringsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten)'.

1. Achtergrond en inhoud voorstel

a. Achtergrond

Met de invoering van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) in 1998 is de vergunningsplicht voor uitleners afgeschaft. Naar aanleiding van geconstateerde misstanden is nadien aangedrongen op versterking van de zelfregulering van de uitzendsector.² In 2006 kwam de uitzendbranche met het keurmerk van de Stichting Normering Arbeid (SNA) tot zelfregulering en werd de samenwerking tussen publieke en private handhaving versterkt.³ Omdat fraude en illegaliteit binnen de uitzendbranche een probleem bleven vormen, verzocht de Tweede Kamer in 2010 om maatregelen tegen malafide uitzendbureaus. De regering stelde toen dat private certificering een betere prikkel biedt tot naleving van de wettelijke verplichtingen dan een vergunningstelsel, omdat intermediairs zich door certificering in positieve zin kunnen onderscheiden op de markt.⁴ Wel werden intermediairs verplicht zich als zodanig te registreren in het handelsregister. De toegevoegde waarde van deze plicht voor het private of publieke toezicht bleek echter beperkt.⁵

Na verschillende inspanningen om de waarde van het SNA-keurmerk te verbeteren,⁶ begon het toenmalige kabinet vanaf 2019 te werken aan een integrale aanpak van misstanden rond werk- en woonomstandigheden van (EU-)arbeidsmigranten.⁷ Daartoe werd onder meer het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (hierna: Aanjaagteam) ingesteld.⁸ Het Aanjaagteam concludeerde dat er, naast een grote groep bonafide werkgevers, ook werkgevers zijn die gebruik of misbruik maken van de (juridisch) zwakke positie van arbeidsmigranten.

Dit is in de eerste plaats schadelijk voor arbeidsmigranten zelf, maar het ondermijnt ook het sociale stelsel en zorgt voor problemen in steden en dorpen.⁹ Door de Sociaal-Economische Raad en de Tweede Kamer is opgeroepen de brede reeks aanbevelingen van het Aanjaagteam over te nemen.¹⁰ Dit gebeurde in het huidige coalitieakkoord. Volgens de regering bestaat inmiddels een breed draagvlak voor een verdergaande regulering van de uitzendsector. Het voorliggende wetsvoorstel geeft daaraan invulling.¹¹

b. Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een verplicht certificeringsstelsel in de Waadi. Dit stelsel moet de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten verbeteren alsmede een gelijk speelveld voor alle in- en uitleners waarborgen. De certificatenormen moeten leiden tot betere naleving in de sector van de Nederlandse arbeids-, fiscale en socialezekerheidswetgeving. Met het certificeringsstelsel wordt gekozen voor een publiek-privaat stelsel, waarbij de bestaande publiek-private samenwerking in het kader van het SNA-certificaat wordt voortgezet en geïntensiveerd. Volgens de regering komt dit de uitvoerbaarheid van het stelsel ten goede.¹²

Het verplichte certificeringsstelsel houdt in dat het voor uitleners verboden is om zonder (voorlopig) certificaat arbeidskrachten in Nederland ter beschikking te stellen.¹³ Op de gecertificeerde uitlener rust daarnaast de plicht om een inlener te melden dat het een ter beschikking gestelde arbeidskracht betreft en om de terbeschikkingstelling te administreren. Ook wordt voorzien in een inleenverbod: het is voor inleners verboden om arbeidskrachten van een niet-gecertificeerde instelling in te lenen.¹⁴ In dit verband zullen inleners kosteloos toegang krijgen tot een openbaar register van gecertificeerde uitleners.¹⁵ Overtreding van het uitleen- en inleenverbod wordt bestraft met een bestuurlijke boete, die

² Binnen de uitzendbranche was sprake van grootschalige fraude en illegaliteit. Werkzoekenden werden uitgebuit door onderbetaling, slechte huisvesting en slechte arbeidsomstandigheden. (Kamerstukken II 2003/04, 17 050, nr. 261). Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

³ Zo vindt tussen de SNA, de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst een publiek-private informatie-uitwisseling plaats om het overheidstoezicht te bevorderen.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 872, nr. 3, p. 2–3.

⁵ In het bijzonder omdat iedereen die aan terbeschikkingstelling van arbeidskrachten deed of dacht te doen, ook als het eenmalig of beperkt was, zich registreerde (memorie van toelichting, paragraaf 2.2).

⁶ Zie Kamerstukken II 2016/17, 17 050, nr. 537 en Kamerstukken II 2018/19, 17 050, nr. 575.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

⁹ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 'Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan', oktober 2020, p. 3 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 53).

¹⁰ Zie het middellangetermijnadvies van de Sociaal-Economische Raad van 2 juni 2021 en twee aangenomen moties (Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 58 en nr. 71).

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.

¹³ Voorgesteld artikel 12c.

¹⁴ Voorgesteld artikel 12d in samenhang met artikel 16 (nieuw) Waadi.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2. Zie ook voorgesteld artikel 12h.



naar verwachting hoger zal zijn dan wat onder het huidige boetebeleid mogelijk is.¹⁶

Voor het verstrekken van certificaten zal een nieuw privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) worden opgericht, de certificerende instelling.¹⁷ Dit zbo zal ook het normenkader vaststellen en onderhouden.¹⁸ Het normenkader is het toetsingskader voor certificering, waarbij ook de Wet Bibob een rol kan spelen. Het zbo wijst voorts private inspectie-instellingen aan die volgens een door het zbo vast te stellen inspectieschema de certificaathouders periodiek controleren op de naleving van het normenkader.¹⁹ Als blijkt dat het certificaat onterecht is verleend of niet meer wordt voldaan aan het normenkader, zal het zbo het certificaat schorsen of intrekken.²⁰ De Arbeidsinspectie ziet toe op de naleving van de certificeringsplicht en de uitleen- en inleenverboden door uitleners en inleners.

2. Probleemanalyse

De regering geeft met dit wetsvoorstel invulling aan de aanbeveling van het Aanjaagteam om de uitzendsector beter te reguleren.²¹ Ondanks eerdere maatregelen en inspanningen krijgen terbeschikkinggestelde arbeidskrachten vaak nog steeds minder betaald dan waar zij recht op hebben, moeten zij in onveilige omstandigheden werken en worden zij onder slechte omstandigheden gehuisvest. Naast arbeids- en veiligheidsrisico's voor deze arbeidskrachten worden ook bonafide uitleners en inleners benadeeld door kwaadwillende en malafide partijen. De bevindingen van het Aanjaagteam sluiten aan bij de programmarapportage Uitzendbureaus 2016–2019 van de Arbeidsinspectie, waaruit blijkt dat het handavingspercentage bij uitzendbureaus in de betreffende periode toenam van 33 naar 41 procent.²²

De Afdeling onderschrijft de noodzaak om de beschreven misstanden in de uitzendsector en bij terbeschikkingstelling van arbeid in het algemeen tegen te gaan. Zoals het rapport van het Aanjaagteam duidelijk maakt, is het daarvoor belangrijk dat voorzien wordt in verdergaande regulering van de uitzendsector. Het voorstel vormt in dat opzicht een belangrijke stap, omdat het invulling geeft aan een steviger aanpak van malafide uitleners. Daarmee kan de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten worden verbeterd en een gelijk speelveld voor alle in- en uitleners worden gewaarborgd.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat maatregelen tegen misstanden en uitbuiting ook moeten worden gezien in het licht van de bredere situatie van de Nederlandse arbeidsmarkt. Kenmerkend daarvoor zijn de grote verschillen in behandeling tussen arbeid in vaste dienst, flexibele arbeid en arbeid als zelfstandige.²³ Zoals eerder is opgemerkt, vormen deze verschillen in de praktijk een prikkel om constructies te ontwikkelen die de kosten van arbeid verlagen.²⁴ Als geen harde ondergrens aan bescherming wordt geboden aan iedereen die arbeid verricht, ongeacht de vorm waarin, blijft het risico bestaan dat werknemers met een zwakke positie gedrongen worden in arbeid die voor de werkgever het goedkoopste is.

Belangrijk in dit verband is de positie die inleners hebben. Misstanden in de uitzendsector staan niet op zichzelf, maar zijn (mede) het gevolg van een bestaande vraag naar goedkope arbeid, die weer (mede) het gevolg is van de maatschappelijke vraag naar goedkope producten en diensten. Ook speelt mee dat in bepaalde sectoren geconcentreerd wordt met bedrijven in landen waar arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden een lager niveau hebben.

De Afdeling wijst daarom op het belang van een integrale aanpak om misstanden op de arbeidsmarkt nog effectiever te bestrijden en van eerlijk werk de norm te maken, naast het aanpakken van malafide uitleners. Zoals het kabinet recentelijk opmerkte, moeten daarbij keuzes worden gemaakt 'over wat voor soort samenleving we willen zijn, wat voor soort banen daarbij horen, en wat voor economie en arbeidsmarkt daarvoor nodig zijn'.²⁵

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1.2.

¹⁷ Voorgesteld artikel 12e.

¹⁸ Voorgesteld artikel 12i. Overigens is onduidelijk of het de bedoeling is dat het zbo ook regels omtrent de VOG en de financiële zekerheidsstelling vaststelt. De voorgestelde artikelen 12j en 12k vormen immers ook onderdeel van het normenkader.

¹⁹ Voorgesteld artikel 12g.

²⁰ Voorgesteld artikel 12f.

²¹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 1.

²² Inspectie SZW, 'Programmarapportage UZB 2016–2019', 17 juli 2020, p. 12. Het handavingspercentage ziet op het aantal onderzoeken waarbij een overtreding is aangetroffen.

²³ Zie hierover ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 11 oktober 2018 over de Wet arbeidsmarkt in balans (W12.18.0178/III).

²⁴ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 18 november 2020 over het reguleren van vrij verkeer van personen en diensten (W12.20.0223/III/Vo), paragraaf 2a. Zie ook Inspectie SZW, 'Staat van eerlijk werk 2017', juni 2017, en 'Staat van eerlijk werk 2019', oktober 2019 en Commissie Regulering van Werk, 'In wat voor land willen wij werken?', januari 2020.

²⁵ 'Aanvullende maatregelen aanpak arbeidsmarktkrapte', Kamerbrief van 3 februari 2022 (2023Z01836), p. 22. Zie ook Inspectie SZW, 'Staat van eerlijk werk 2019', oktober 2019.

In verband met de hiervoor geschetste bredere context moet, zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt, ook rekening worden gehouden met waterbedeffecten.²⁶ Zo zijn bij een groot deel van de driehoeksrelaties de verhoudingen tussen en de verantwoordelijkheden van uitlener, arbeidskracht en inlener niet helder als gevolg van schijnconstructies en verplaatsing van arbeid.²⁷ Ook valt een (inmiddels) wezenlijk deel van de driehoeksrelaties buiten de reikwijdte van de Waadi, zoals samenwerking met zzp'ers (tussenkost) en uitbesteding van werkzaamheden.²⁸ De uitzondering op het vereiste van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor buitenlandse uitleners en de vraag of de huisvestingseis in het buitenland handhaafbaar is, kunnen daarnaast het risico van grensoverschrijdende constructies vergroten.

De Afdeling concludeert dat de regering met het wetsvoorstel een belangrijke stap zet om misstanden op de arbeidsmarkt tegen te gaan door malafide uitleners aan te pakken. Ook vanuit het bredere perspectief van de arbeidsmarkt kan het voorstel worden gezien als een betekenisvolle eerste stap van een bredere arbeidsmarktaanpak. Tegelijkertijd zullen daarnaast ook aanvullende keuzes moeten worden gemaakt over de wijze waarop economie en arbeidsmarkt functioneren.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

Het toetredingsmechanisme voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd is, zoals de Afdeling terecht opmerkt, onderdeel van een bredere arbeidsmarktaanpak.

De aanpak van misstanden met arbeidsmigranten vindt gelijktijdig plaats op meerdere gebieden.²⁹ Het pakket maatregelen wordt integraal uitgerold om ervoor te zorgen dat de positie van de arbeidsmigranten over de volle breedte verbeterd wordt. Naast het onderhavige wetsvoorstel wordt daarbij onder meer ingezet op het verbeteren van de registratie van arbeidsmigranten, de regulering van en aanpak van misstanden met huisvesting waaronder de Wet goed verhuurderschap (Wgv), en de versterking van toezicht en handhaving bij verschillende partners in de keten (Arbeidsinspectie, Belastingdienst, Sociale Verzekeringsbank, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en gemeenten).

Ook worden maatregelen voorbereid om de informatievoorziening aan arbeidsmigranten te versterken, hun zelfredzaamheid te bevorderen en hun toegang tot het recht te verbeteren. Wat betreft de effectuering van arbeidsrechten laat het 'Onderzoek naar de effectuering van arbeidsrechten' van I&O research en Centerdata³⁰ zien dat de toegang tot het recht op drie punten verbeterd kan worden: verbetering van de informatievoorziening, verbetering van de toegang tot professionele ondersteuning en laagdrempelige geschilbeslechting.

De maatregelen ten aanzien van arbeidsmigranten zijn onderdeel van een bredere arbeidsmarkt-agenda. De hoofdlijnen van deze agenda zijn weergegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 5 juli 2022³¹. In de Kamerbrief van 3 april jl. is uiteengezet hoe het kabinet de ambities uit de hoofdlijnen-brief uitwerkt³². Ook in de huidige demissionaire fase van het kabinet wordt deze uitwerking voortgezet.

Aan de basis van deze arbeidsmarktagenda ligt de analyse dat (de regulering van) de arbeidsmarkt niet meer automatisch leidt tot de maatschappelijk gewenste resultaten. Regels rond werk versterken een reeds bestaande tweedeling tussen diegenen die gemakkelijk meekunnen in de dynamiek van de huidige arbeidsmarkt, en diegenen voor wie dit lastig is of die dreigen af te haken. De huidige regels rond werk kunnen ervoor zorgen dat bedrijven onvoldoende wendbaar zijn en dat sommige mensen onvoldoende werk- en inkomenszekerheid hebben. Op verschillende terreinen zijn daarom maatregelen noodzakelijk. Kwalitatief goed werk heeft zowel een maatschappelijk belang (voor individu en samenleving) als een economisch belang voor het op peil houden van ons verdienvermogen. Deze analyse is in lijn met belangwekkende adviezen van de Sociaal-Economisch Raad³³ (SER), de

²⁶ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 18 november 2020 over het reguleren van vrij verkeer van personen en diensten (W12.20.0223/III/Vo), paragraaf 4c.

²⁷ De Beleidsonderzoekers, 'Driehoeksrelaties. De relatie met de Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs (Waadi) en de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Wfz)', p. 16–18 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 1002).

²⁸ SEO economisch onderzoek, 'De positie van uitzendwerknemers', p. 111–116 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 1002).

²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 29 861 99.

³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1160.

³¹ Kamerstukken II 2021/22, 29 544, 1112

³² Kamerstukken II 2022/23, 29 544 nr. 1176.

³³ Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving (SER, juni 2021)

commissie Regulering van Werk (de 'commissie-Borstlap')³⁴ en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)³⁵ van de afgelopen jaren.

In het kader van een betere regulering van de uitzendbranche zijn binnen dit pakket met name de regulering van flexibele contracten en de aanpak van schijnzelfstandigheid van belang. De regels rondom uitzend- en oproepwerk worden aangescherpt, waardoor werknemers meer zekerheid krijgen en draaieurconstructies kunnen worden aangepakt. De regels rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie worden verduidelijkt en voor werkenden met een meer kwetsbare onderhandelingspositie beter opeisbaar gemaakt. Ook wordt de handhaving op schijnzelfstandigheid verbeterd en geïntensiveerd.³⁶ Door al deze maatregelen wordt de positie van kwetsbare werkenden versterkt.

Waterbedeffecten in de richting van schijnzelfstandigheid worden zoveel mogelijk voorkomen. Dit gebeurt allereerst door schijnzelfstandigheid te bestrijden, zoals is aangekondigd in voornoemde Kamerbrieven. Bij de keuze voor een contractvorm moet immers de aard van het werk leidend zijn, niet het verschil in kosten of in de mate van regulering. Ook het toelatingsstelsel zelf biedt waarborgen tegen waterbedeffecten. Zo dienen uitleners en inleners verplicht te administreren welke arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld. Daarnaast hebben uitleners een meldplicht richting de inlener. Met de naleving van deze plichten wordt de Arbeidsinspectie beter in staat gesteld om vast te stellen of een onderneming door middel van schijnconstructies terbeschikkingstelling van arbeidskrachten tracht te verhullen. Tegen overtredingen van de meld- en administratieplicht kan de Arbeidsinspectie handhavend optreden.

Het zou onwenselijk zijn als partijen om oneigenlijke of malafide redenen uitwijken naar buitenlandse uitleners. De verplichte toelating om arbeidskrachten ter beschikking te mogen stellen is daarom onverkort van toepassing op buitenlandse uitleners. Hoewel buitenlandse uitleners om uitvoerings-technische redenen zijn uitgezonderd van het VOG-vereiste, biedt het stelsel naar verwachting voldoende overige waarborgen om malafide buitenlandse inleners van de markt te kunnen weren. Voorbeelden daarvan zijn de periodieke verplichte controles op naleving van het normenkader en de aandacht die de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst in hun handhaving voor buitenlandse constructies zullen hebben.

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

Het kabinet richt zich ook op de langere termijn. Begin volgend jaar worden de resultaten van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 verwacht. Deze kunnen een belangrijke basis vormen voor een langetermijnvisie op migratie, de economie, en de samenleving.

De toelichting is in lijn met het voorgaande aangevuld.

3. Keuze voor verplichte certificering

Ter bestrijding van misstanden bij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten voorziet het voorstel in een verplicht certificeringsstelsel. Met de keuze voor verplichte certificering neemt de regering de aanbeveling van het Aanjaagteam over. Bij de uitwerking van het certificeringsstelsel is gekozen voor een nauwe samenwerking tussen publieke en private instanties. De reden hiervoor is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en de private sector om misstanden te bestrijden en een gelijk speelveld na te streven, aldus de toelichting. Een publiek-privaat stelsel zou ook de uitvoerbaarheid van het stelsel ten goede komen, omdat hierdoor de kennis en expertise van betrokken instanties effectief ingezet kunnen worden.³⁷

Het publiek-private karakter van het verplichte certificeringsstelsel brengt een verdeling van taken en verantwoordelijkheden mee. Een nieuw op te richten privaatrechtelijk zbo zal als certificerende instelling de certificaten verlenen.³⁸ De feitelijke controle of een uitlener voldoet aan het normenkader gebeurt door geaccrediteerde private inspectie-instellingen die door de certificerende instelling worden aangewezen.³⁹ Volgens de toelichting kan een uitlener, binnen de toepasselijke regels van het zbo, zelf kiezen welke inspectie-instelling de controle uitvoert. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van de certificeringsplicht door uitleners en van de verplichtingen door inleners.⁴⁰

³⁴ In wat voor land willen wij werken? (Commissie Regulering van Werk, januari 2020)

³⁵ Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht (WRR, januari 2020)

³⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31311 nr. 246.

³⁷ Memorie van toelichting, hoofdstuk 1.

³⁸ Voorgestelde artikelen 12e en 12f.

³⁹ Voorgesteld artikel 12g.

⁴⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1.

Met het voorstel wordt in belangrijke mate aangesloten bij en voortgebouwd op de bestaande (niet verplichte) certificering. De Afdeling begrijpt de praktische voordelen hiervan, maar merkt daarbij het volgende op.

a. Keuze voor verplichte certificering

De regering stelt in de toelichting dat het verplichte certificeringsstelsel waardevolle elementen uit het vroeger bestaande vergunningstelsel, zoals een toetredingsmechanisme tot de markt, combineert met waardevolle elementen uit de huidige zelfregulering, zoals de samenwerking tussen publieke en private organisaties. Omdat destijds binnen het vergunningstelsel geen controles plaatsvonden, gaf een vergunning geen garantie op naleving van de regels. Volgens de toelichting heeft een certificaat als toegevoegde waarde dat wel periodiek een controle van de certificaathouder plaatsvindt. Ten opzichte van zelfregulering leidt de verplichte certificering daarnaast tot versterking en aanvulling van de normen waaraan moet worden voldaan.⁴¹

De Afdeling onderschrijft de wenselijkheid van een effectief toetredingsmechanisme tot de markt om malafide uitleners te kunnen weren. Zij begrijpt ook dat aansluiting bij de bestaande (niet verplichte) certificering voordelen biedt. De geschetste motivering in de toelichting van de keuze voor een verplicht certificeringsstelsel in plaats van een vergunningstelsel acht zij evenwel onvoldoende overtuigend. Zo is het ontbreken van periodieke controles niet inherent aan een vergunningstelsel; veel vergunningstelsels kennen permanent toezicht. Daarnaast geldt ook voor een certificaat dat het de naleving van de normen niet kan garanderen. Het draait in dit verband veeleer om voldoende controlecapaciteit, die, gelet op de huidige arbeidsmarkt, voor publieke én private instanties een uitdaging zal vormen.

De Afdeling wijst daarnaast op de bestaande wettelijke mogelijkheid om ter bescherming van betrokken arbeidskrachten een vergunningstelsel in één of meer sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt in te voeren.⁴² Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre is overwogen om van deze mogelijkheid gebruik te maken of waarom dit niet toereikend zou zijn.

In dit verband wijst de Afdeling bovendien op de ervaringen met certificering in de uitzendbranche. Zoals de toelichting vermeldt, is geconcludeerd dat deze zelfregulering de misstanden in de sector niet heeft kunnen wegnemen vanwege verschillende substantiële tekortkomingen.⁴³ Zo bleek in 2014 dat overtredingen van wet- en regelgeving nauwelijks minder vaak voorkwamen bij gecertificeerde ondernemingen. Mede vanwege dit onvoldoende onderscheidende karakter van het certificaat zijn werknemersorganisaties sinds 2016 niet meer bij de SNA betrokken. In het licht van deze ervaringen acht de Afdeling een nadere motivering van de keuze voor verplichte certificering aangewezen.

De Afdeling adviseert in de toelichting de keuze voor verplichte certificering nader te motiveren, en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Kabinetsstandpunt certificering

In 2015 hebben drie rijksinspecties, waaronder de Inspectie SZW, een kritisch signaal over certificering opgesteld, onder andere over de kwaliteit van de controles en de informatie-uitwisseling metijkstoezichthouders. Naar aanleiding daarvan is in 2016 het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid geactualiseerd.⁴⁴ Dat stelt sindsdien dat certificering niet kan worden ingezet om overtredingen van de regelgeving op te sporen dan wel om naleving af te dwingen.⁴⁵

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op de verhouding tussen de keuze voor verplichte certificering en het genoemde kabinetsstandpunt. Zoals blijkt uit de toelichting, zal het normenkader – en daarmee de certificering – zien op het aantonen van de naleving van reeds bestaande sociale, fiscale en arbeidswetten en eerbiediging van de rechten van de betrokken arbeidskrachten.⁴⁶ Bij deze doelstellingen ligt de inzet van een certificeringsstelsel volgens het kabinetsstandpunt over certificering niet in de rede.

Het is daarom van belang dat de toelichting verduidelijkt waarom verplichte certificering in dit geval

⁴¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

⁴² Het geldende artikel 12 Waadi.

⁴³ Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 473; Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48. Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

⁴⁴ Zie Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6.

⁴⁵ Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6, p. 3.

⁴⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2, 4.2 en 12.1.2.

toch het meest aangewezen is. Dat geldt te meer nu het huidige private toezicht via het SNA-certificaat tot nu toe onvoldoende resultaat heeft gehad. Gelet op de aan de orde zijnde normen, merkt de Afdeling in dit verband verder op dat vaststelling van het normenkader door de certificerende instelling niet in de rede ligt.⁴⁷ Zij adviseert het normenkader te regelen bij algemene maatregel van bestuur.

De Afdeling adviseert om, gelet op het kabinetsstandpunt, de keuze voor verplichte certificering in de toelichting nader te motiveren, en zo nodig het voorstel aan te passen. Ook adviseert zij het normenkader te regelen bij algemene maatregel van bestuur.

c. Nieuw privaatrechtelijk zbo

De toelichting vermeldt dat in het kader van het verplichte certificeringsstelsel een nieuwe privaatrechtelijk zbo zal worden opgericht, dat als certificerende instelling de certificaten zal verlenen. De certificerende instelling krijgt de rechtsvorm van een stichting, waarin werkgevers- en werknemersorganisaties zullen participeren. Volgens de toelichting is het wenselijk dat de certificering van uitleners onafhankelijk gebeurt op grond van specifieke deskundigheid ten aanzien van de inhoud van het normenkader en van de conformiteitsbeoordelingssystematiek.⁴⁸

De Afdeling merkt op dat het regeringsbeleid is om terughoudend te zijn met de wettelijke instelling van nieuwe onafhankelijke instanties.⁴⁹ Daarop wijzen ook eerdere adviezen van de Afdeling.⁵⁰ Terughoudendheid geldt te meer voor het oprichten van een privaatrechtelijk zbo, waarbij de noodzaak dragend gemotiveerd dient te worden.⁵¹ Ten aanzien van het in de toelichting aangevoerde instellingsmotief heeft de Afdeling bovendien in eerdere adviezen opgemerkt dat onduidelijk is in welke gevallen objectiviteit en deskundigheid precies noopt tot wettelijke verankering.⁵²

In het kader van dit voorstel is de Afdeling er vooralsnog niet van overtuigd dat de oprichting van een nieuw zbo aangewezen is. De Afdeling wijst erop dat de onafhankelijkheid en deskundigheid van de door de Minister aan te wijzen certificerende instelling ook kan worden gewaarborgd door de certificerende instelling te laten accrediteren.⁵³ Daarbij wordt deze instelling door de Raad voor Accreditatie beoordeeld. Als de certificerende instelling niet langer aan de geldende normen voldoet, kan de Raad voor Accreditatie de accreditatie schorsen of intrekken.

Gelet op de keuze voor een certificeringsstelsel, komt het accrediteren van een certificerende instelling volgens de Afdeling eerder in aanmerking dan het oprichten van een nieuw privaatrechtelijk zbo. Naast het voorkomen van uitbreiding van het aantal zbo's kan dan ook gebruik worden gemaakt van de bestaande expertise van de Raad voor Accreditatie. Ook het Aanjaagteam beveelt accreditatie van de certificerende instelling aan.⁵⁴

Daarbij wijst de Afdeling erop dat het accrediteren van de certificerende instelling niet in de weg hoeft te staan aan de gewenste betrokkenheid van de sociale partners bij de certificering. Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre is overwogen om van een geaccrediteerde certificerende instelling gebruik te maken. Het is van belang dat de regering hierop alsnog ingaat.

De Afdeling adviseert af te zien van de voorgenomen vormgeving van de certificerende instelling als een privaatrechtelijk zbo.

d. Handhaafbaarheid

De keuze voor een publiek-privaat certificeringsstelsel leidt tot een spreiding van het toezicht en de

⁴⁷ Zie voorgesteld artikel 12i, eerste lid.

⁴⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1. Zie voor dit instellingsmotief artikel 3, eerste lid, onder a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

⁴⁹ Zie Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 maart 2022 over de Uitvoeringswet verordening terroristische online-inhoud (W16.22.0013) en het advies van 4 mei 2022 over de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal (W16.21.0337).

⁵¹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 21 augustus 2014 over de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake de samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs en bedrijfsleven (W05.14.0228).

⁵² Zie onder meer het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 28 april 2021 over de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (W04.21.0051) en het spontaan advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.20.0135), punt 4.3.

⁵³ Zie het kabinetsstandpunt over certificering (Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6, p. 2–3). Vergelijk bijvoorbeeld ook artikel 1.36 van het Bouwbesluit 2012.

⁵⁴ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 'Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan', oktober 2020, p. 24–26.

handhaving over verschillende instanties. Binnen het stelsel controleren private inspectie-instellingen of uitleners aan het normenkader voldoen. De Arbeidsinspectie houdt handhavend toezicht op de naleving van de certificeringsplicht. Zij geeft aan dat haar toezichtcapaciteit, ook met de voorziene extra middelen, klein blijft ten opzichte van de verwachte toezichtpopulatie.⁵⁵ Het certificeringsstelsel vereist daarnaast een forse toename van de private inspectiecapaciteit.⁵⁶ Ook heeft het stelsel omvangrijke gegevensuitwisselingen tot gevolg, die noodzakelijk worden geacht voor het functioneren van het stelsel en het sluitende toezicht op uitleners.⁵⁷

De Afdeling merkt op dat de toegevoegde waarde van een toetredingsmechanisme tot de markt, in de vorm van een verplicht certificeringsstelsel of bijvoorbeeld een vergunningstelsel, staat of valt met effectieve handhaving. Wanneer malafide uitleners ongestraft binnen het stelsel dan wel daarbuitenom kunnen (blijven) opereren, resulteert dit stelsel slechts in een lastenverzwaring voor de vele bonafide uitleners.⁵⁸ Niet-effectieve handhaving doet dan niet alleen afbreuk aan de doelen van het stelsel, maar zal ook het draagvlak ervan ondergraven. De Afdeling benadrukt daarom het belang van een op haar taak toegeruste Arbeidsinspectie en Belastingdienst⁵⁹. In dat verband adviseert zij dat de toelichting nader ingaat op de verwachte effectiviteit van het (te herziene) boetebeleid ten aanzien van de Waadi, conform de aanbeveling van de Arbeidsinspectie.⁶⁰

De Afdeling merkt verder op dat voorkomen moet worden dat het toezicht op de naleving van het normenkader niet effectief kan zijn, omdat de aangeboden private inspectiecapaciteit ontoereikend is. Uit de toelichting blijkt dat het aanwijzen en accrediteren van inspectie-instellingen en de vereiste verwerving van private inspectiecapaciteit ook een substantieel risico vormen voor tijdige invoering van het stelsel.⁶¹ Gelet op de krappe arbeidsmarkt en de eerdere tekortkomingen in het toezicht door private inspectie-instellingen bij het SNA-certificaat, acht de Afdeling het daarom van belang dat de toelichting verduidelijkt hoe effectief privaat toezicht, waarvoor de certificerende instelling zorg draagt, gewaarborgd wordt.

In dit verband merkt de Afdeling voorts op dat het certificeringsstelsel zal leiden tot overlappende inspecties. Het normenkader bestaat immers grotendeels uit reeds bestaande wettelijke verplichtingen. Op de naleving van het normenkader houden private inspectie-instellingen toezicht. Tegelijkertijd zijn en blijven de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van sociale, fiscale en arbeidswetten, ook bij gecertificeerde uitleners.⁶² Dit geldt ook voor gemeenten met betrekking tot aangeboden huisvesting. De Afdeling merkt hierbij nog op dat het certificeringsstelsel leidt tot gegevensuitwisselingen tussen veel partijen. De aparte certificerende instelling en private inspectie-instellingen brengen immers extra uitwisselingen van gegevens mee. Het is de Afdeling dan ook nog niet duidelijk welke bijdrage overlappend toezicht zal leveren aan effectieve en efficiënte handhaving.

e. Kosten publiek-privaat certificeringsstelsel

Uit de toelichting blijkt dat de structurele regeldrukkosten van het certificeringsstelsel voor de sector € 143 miljoen bedragen. Daarbij wordt onder andere aangenomen dat ten opzichte van het huidige SNA-certificaat de kosten van het certificaat verdubbelen en de kosten van controles door inspectie-instellingen verdriedubbelen. De toelichting vermeldt niet hoe de kostenberekening en -verdeling in de praktijk zal uitpakken voor uitleners. De regering stelt structureel een bedrag van € 10,5 miljoen ter beschikking aan de Arbeidsinspectie.⁶³

De Afdeling merkt op dat de kosten van het certificeringsstelsel grotendeels worden gedragen door de sector. Volgens de toelichting zou de uitvoering van reguliere controles in het kader van certificering door de Arbeidsinspectie een flink beroep op publieke middelen meebrengen, wat de verantwoordelijkheid van de overheid zou overstijgen.⁶⁴ De Afdeling acht de wens om te besparen op de kosten van overheidstoezicht onvoldoende doorslaggevend om over te gaan tot certificering.⁶⁵ De vraag waar de kosten voor effectief toezicht moeten neerslaan, staat los van de keuze van het instrumentarium.

⁵⁵ Uitvoeringstoets van de Nederlandse Arbeidsinspectie, p. 2.

⁵⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 12.1.5. Zie ook bijvoorbeeld de consultatiereactie van de Stichting Normering Arbeid.

⁵⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1.3.

⁵⁸ Volgens de Arbeidsinspectie vormen uitleners en hun klanten die onder de radar willen blijven naar verwachting de grootste bedreiging voor het certificeringsstelsel (uitvoeringstoets, p. 2).

⁵⁹ Het tijdig vinden van geschikte medewerkers is een voorwaarde voor de uitvoerbaarheid van het toezicht door de Belastingdienst (memorie van toelichting, paragraaf 12.2.6).

⁶⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 12.2.5.

⁶¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.

⁶² Memorie van toelichting, paragraaf 6.1.2.

⁶³ Memorie van toelichting, paragraaf 8.4–8.5.

⁶⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 12.2.4.

⁶⁵ Zie ook het kabinetstandpunt over certificering (Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6).



Daarbij zij opgemerkt dat in verschillende toezichtstelsels de kosten van overheidstoezicht worden doorberekend, soms zelfs volledig, zoals bij het financiële toezicht.

f. Conclusie

De Afdeling onderschrijft het belang van een betere regulering van de uitleensector en de aanpak van malafide uitzendbureaus. Hieraan wordt nader vormgegeven door de introductie van een certificeringsstelsel, zoals aanbevolen door het Aanjaagteam. De Afdeling merkt evenwel op dat de keuze voor verplichte certificering en de voorgestelde vormgeving daarvan vragen oproepen, onder meer vanwege de opgedane ervaringen met private certificering en het gebrekkige toezicht daarop door private inspectie-instellingen. Gelet op het belang van effectieve handhaving, dat in het voorgestelde verplichte certificeringsstelsel evenmin verzekerd lijkt, kan de vraag worden gesteld of een eenvoudiger vormgegeven stelsel niet de voorkeur verdient.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande de keuze voor een verplicht certificeringsstelsel en de vormgeving daarvan in de toelichting nader te motiveren, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling heeft de regering het gecombineerde publiek-private stelsel, met certificering als kern van het toetredingsmechanisme, heroverwogen, mede in het licht van het beleid om terughoudend te zijn met het instellen van nieuwe onafhankelijke instanties voor het uitvoeren van wettelijke taken. Deze heroverweging leidde tot de conclusie dat de overheidsverantwoordelijkheid voor het toetredingsmechanisme in het wetsvoorstel onvoldoende tot uitdrukking kwam. Het wetsvoorstel is hierop aangepast. In het aangepaste voorstel is uitsluitend de Minister van SZW bevoegd om uitleners toe te staan om arbeidskrachten ter beschikking te (blijven) stellen.⁶⁶ De regering ziet hiermee – in lijn met het advies van de Afdeling – af van het oprichten van een nieuw privaatrechtelijk bestuursorgaan. De Afdeling merkt terecht op dat de wens om te besparen op de overheidskosten voor toezicht onvoldoende reden is om een nieuw privaatrechtelijk zbo op te richten, nu deze kosten aan de uitleners worden doorberekend. Met de aanpassing van het wetsvoorstel is de publieke verantwoordelijkheid voor het stelsel versterkt.

Het aangepaste wetsvoorstel maakt verder een scherper onderscheid tussen de publieke en private verantwoordelijkheden bij de beoordeling of het aan een uitlener wordt toegestaan om arbeidskrachten ter beschikking te stellen. De rol van de periodieke controles aan het normenkader door inspectie-instellingen is verduidelijkt en afgebakend van de verantwoordelijkheid van de Minister van SZW als bevoegd bestuursorgaan.

De aanpassing van het wetsvoorstel heeft eveneens gevolgen voor de terminologie. In het wetsvoorstel dat voor advies is voorgelegd, werd met ‘certificering’ zowel bedoeld op de periodieke controles door private inspectie-instellingen aan de hand van een normenkader, als op de toetsing aan de aanvullende eisen door het in dat wetsvoorstel voorziene privaatrechtelijke bestuursorgaan. De term certificering is niet passend voor een besluit van de Minister van SZW om een uitlener toe te staan om arbeidskrachten ter beschikking te stellen. In het aangepaste wetsvoorstel wordt voor dit besluit – in lijn met de Aanwijzingen voor de Regelgeving – de term ‘toelating’ gebruikt.

Inspectie-instellingen houden in het aangepaste wetsvoorstel een belangrijke functie, maar een die beter past bij hun private rol. Om voor toelating in aanmerking te komen, moet de uitlener het normenkader naleven. Het normenkader bestaat uit eisen over de naleving arbeids-, fiscale en socialezekerheidswetgeving. Inspectie-instellingen rapporteren op basis van eigen inspecties over de naleving van het normenkader. De uitkomst van die inspecties is echter als zodanig niet doorslaggevend in de toelatingsprocedure. De uitlener dient met het inspectierapport, het zogenoemde *rapport naleving normenkader*, te onderbouwen dat hij aan het normenkader voldoet. Het is echter aan de Minister van SZW om vast te stellen of de uitlener het normenkader naleeft. Bij die vaststelling kan de Minister afwijken van het inspectierapport, bijvoorbeeld op grond van informatie van de Arbeidsinspectie of de Belastingdienst.

Om voor toelating in aanmerking te komen, moet de uitlener – naast de naleving van het normenkader en het overleggen van het rapport naleving normenkader – ook een VOG voor rechtspersonen overleggen en financiële zekerheid stellen voor de nakoming van zijn verplichtingen uit de arbeidsverhouding, aan de Arbeidsinspectie en aan de Belastingdienst. Als aan alle voorwaarden voor toelating is voldaan en er overigens geen grond is om de toelating te weigeren⁶⁷, verleent de Minister van SZW

⁶⁶ Voor een omschrijving van de toelatingsprocedure wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het algemene deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

⁶⁷ Zie voorgestelde artikelen 12j en 12k

aan de uitlener toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

Voor een effectief toetredingsmechanisme zijn de periodieke controles door inspectie-instellingen essentieel, juist omdat – zoals de Afdeling stelt – het stelsel draait om voldoende controlecapaciteit. Bij deze controles toetst de inspectie-instelling met een vastgestelde frequentie of een uitlener conform het normenkader (een set van eisen) opereert. De inspectie-instelling voert deze controles uit volgens een door de Minister van SZW vastgesteld inspectieschema. De conformiteitstoetsen kunnen niet worden vervangen door een systeem van permanent toezicht door een publieke toezichthouder. Dergelijke toezichthouders ontberen de capaciteit en de expertise om uitleners op de voorziene grote schaal periodiek op conformiteit te controleren.

Het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie uit 2016 waar de Afdeling in haar advies onder b naar verwijst, stelt dat conformiteitsbeoordeling een privaat instrument is en niet per definitie geschikt voor inzet in het publieke domein. De overheid dient van geval tot geval een afweging te maken of conformiteitsbeoordeling als beleidsinstrument kan worden ingezet.⁶⁸

De regering is van mening dat het aangepaste wetsvoorstel, waarin conformiteitsbeoordeling een ondersteunende functie vervult binnen de toelatingsprocedure, in lijn is met dit kabinetsstandpunt. Van de private inspectie-instellingen wordt niet verwacht dat zij naleving afdwingen noch handhavend optreden. De inspectie-instelling verleent met de conformiteitsbeoordeling een dienst aan uitlener. De uitlener kan met het inspectierapport waarin de uitkomst van de conformiteitsbeoordeling is weergegeven, onderbouwen dat hij aan het normenkader voldoet. De Minister van SZW is echter als enige bevoegd om dit vast te stellen en om te besluiten over het verlenen, weigeren, schorsen of intrekken van toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

De regering onderschrijft de waarde van accreditatie als waarborg voor onafhankelijkheid en deskundigheid, maar acht dit met name van betekenis voor de private inspectie-instellingen die de uitleners beoordelen op conformiteit. Het aangepaste wetsvoorstel regelt dat alleen inspectie-instellingen die door de Minister van SZW zijn aangewezen, uitleners mogen toetsen op conformiteit aan het normenkader. Accreditatie door de Raad voor Accreditatie zal een voorwaarde zijn voor deze aanwijzing als een inspectie-instelling.

De keuze voor de inrichting van het voorgestelde toelatingsstelsel is – in overeenstemming met het advies van de Afdeling – nader toegelicht. Naar aanleiding van het advies is in het wetsvoorstel geregeld dat het normenkader bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld.

Wat betreft de verwijzing in het advies van de Afdeling naar bestaande wettelijke mogelijkheden om een vergunningstelsel in één of meer sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt in te voeren, wordt het volgende opgemerkt. Bij de voorbereidingen van het toelatingsstelsel is onderzocht of artikel 12 Waadi een manier biedt om de uitzendmarkt te reguleren. Dit artikel biedt een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen te stellen aan sectoren of segmenten van de arbeidsmarkt ten aanzien van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten of daarvoor een vergunningsplicht in te stellen. Hierbij is geconcludeerd dat dit artikel geen reële optie biedt om problemen waarvoor het wetsvoorstel een oplossing wil bieden, effectief en doelmatig aan te pakken. Deze conclusie is gestoeld op de volgende overwegingen. In de eerste plaats biedt dit artikel geen grondslag om eisen te stellen aan alle ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. Indien aan een sector of segment wel eisen worden gesteld en aan een ander niet, ontstaat een risico dat problemen zich verplaatsen van dat ene segment naar het andere. In de tweede plaats zouden regels per sector of segment de handhaving bemoeilijken. Voor kwaadwillende uitleners zou het eenvoudiger worden om de verplichting te ontduiken. Een vergunning per sector of segment zou de uitvoerende organisatie verplichten om te onderzoeken en te registreren voor welke uitleners de eisen wel gelden en voor welke niet. Voor inleners moet immers inzichtelijk zijn bij welke uitleners zij wel of niet arbeidskrachten kunnen inlenen. Ook bij het toezicht en de handhaving zou dit onderscheid moeten worden gemaakt.

Handhaafbaarheid

De Afdeling benadrukt in onderdeel d van haar advies het belang van effectief toezicht en effectieve handhaving voor de werking van en het draagvlak voor een toetredingsmechanisme. De toezichthouders dienen voor hun taak toegerust te zijn; het boetebeleid moet effectief zijn. Voor effectief toezicht op de naleving van het normenkader zal ook de private inspectiecapaciteit toereikend moeten zijn. De Afdeling merkt voorts op dat het stelsel zal leiden tot overlappende inspecties en tot extra gegevens-

⁶⁸ Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6



uitwisselingen tussen veel partijen, waaronder tussen de certificerende instelling en private inspectie-instellingen.

Hierna zal achtereenvolgens worden ingegaan op 1) het toezicht en de handhaving door de overheid, 2) private inspectiecapaciteit en 3) overlappende inspecties en gegevensuitwisseling.

1) Toezicht en handhaving door de overheid

De regering onderschrijft het belang van effectief toezicht voor het realiseren van de doelstelling van het wetsvoorstel. De Arbeidsinspectie houdt binnen het stelsel toezicht op de naleving van de toelatingsplicht en kan op basis van haar rol handhavend optreden wanneer een uitlener de toelatingsplicht niet naleeft. Daarnaast verbiedt het wetsvoorstel inleners om zaken te doen met een uitlener die niet tot het stelsel is toegelaten. Een belangrijk verschil met de huidige Waadi is dat een overtreding van deze bepaling (artikel 12d Waadi) handhaafbaar is en ook kan resulteren in het opleggen van een boete bij deze inleners. Dit geldt voor alle inleners en de facto voor alle bedrijven en organisaties die de Arbeidsinspectie bezoekt. Een groot deel van de bedrijven en organisaties maakt immers gebruik van uitzendkrachten. De Arbeidsinspecties kan bij inspecties bij inleners onderzoeken of de inlener gebruik maakt van uitzendkrachten en zo ja, of dit via een toegelaten uitlener gaat. Inleners worden hiermee aanspreekbaar op hun verantwoordelijkheid om alleen van toegelaten uitleners arbeidskrachten in te huren.

Vooruitlopend op de invoering van het toelatingsstelsel wordt de capaciteit van de Arbeidsinspectie voor deze taken reeds uitgebreid met circa 90 fte. De toegezegde extra capaciteit kan effectief worden ingezet om overtredingen van de Waadi te sanctioneren bij zowel de uitlener als de inlener. De Arbeidsinspectie verwacht dat het effect van de toelatingsplicht hiermee sterk wordt vergroot en daarmee een aansporing is tot naleving. Vooruitlopend op de evaluatie van de wet zullen de effecten gedurende de eerste drie jaar na inwerkingtreding worden gemonitord. De effectiviteit van de handhaving van de toelatingsplicht door de Arbeidsinspectie wordt hierbij meegenomen.

2) Private inspectiecapaciteit

In overeenstemming met het advies van de Afdeling beziet de regering hoe zij een toereikend private inspectiecapaciteit kan waarborgen, zonder afbreuk te doen aan de doelen van het stelsel. De Minister van SZW heeft hiervoor al in een vroeg stadium overleg geëntameerd met de inspectie-instellingen die op dit moment bij het vrijwillige keurmerk in de uitzendsector zijn betrokken.

3) Overlappende inspecties en gegevensuitwisseling

De regering deelt niet de zorg van de Afdeling dat het toelatingsstelsel zal leiden tot overlappende inspecties. Daartoe wordt het volgende opgemerkt.

Zoals hiervoor onder 1 is toegelicht wordt de Arbeidsinspectie verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van het toelatingsstelsel. De Arbeidsinspectie en de Belastingdienst zijn bovendien verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van sociale-, fiscale- en arbeidswetten. Daar brengt dit wetsvoorstel geen verandering in. Uitleners krijgen daarnaast te maken met private inspectie-instellingen. De taak van inspectie-instellingen is echter wezenlijk anders dan die van voormelde publieke toezichthouders. Private inspectie-instellingen stellen een rapport vast waarmee een uitlener dient te onderbouwen dat het normenkader wordt nageleefd. Hoewel dat rapport betrekking heeft op de naleving van sociale-, fiscale- en arbeidswetten, hebben deze inspectie-instellingen geen andere taak dan het opstellen van een inspectierapport. Inspectie-instellingen houden geen publiekrechtelijk toezicht en kunnen geen boetes opleggen. In het aangepaste wetsvoorstel zijn de private taken duidelijker onderscheiden van de publieke verantwoordelijkheden. Hiermee is verduidelijkt dat het overheidstoezicht op de naleving van de relevante wetten niet wordt vervangen door de inzet van conformiteitsbeoordeling door inspectie-instellingen.

Het voorgaande neemt niet weg dat de toetsing door inspectie-instellingen in het kader van de toelatingsprocedure de publieke toezichthouders wel kan ondersteunen bij het toezicht en de handhaving. De toezichthouders zijn hierdoor beter in staat om een geïnformeerde risicobeoordeling te maken en hun inspectiecapaciteit gericht in te zetten. Dit draagt bij aan een effectieve en efficiënte handhaving door de toezichthouders. Als de Minister van SZW aan de hand van een inspectierapport vaststelt dat een uitlener bijvoorbeeld de Wet minimumloon niet naleeft, dan kan de Arbeidsinspectie deze informatie betrekken bij de beoordeling of een boete is aangewezen.

De hierboven beschreven aanpassing van het wetsvoorstel voorziet in een duidelijker scheiding in de taakverdeling tussen de toelattende instelling en private inspectie-instellingen. Als gevolg hiervan is de gegevensdeling tussen bestuursorganen en private instanties in mindere mate noodzakelijk. In lijn met

het advies leidt dit tot een vermindering en vereenvoudiging van de gegevensuitwisseling. Paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting is in overeenstemming hiermee aangepast. Een adequate gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen onderling blijft evenwel van groot belang voor een effectieve handhaving. Het betreft gegevensuitwisseling tussen het voor toelating bevoegde bestuursorgaan, de Minister van SZW, en de publieke toezichthouders alsook gemeenten in het kader van de huisvesting van arbeidskrachten. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de bestaande grondslag voor gegevensuitwisseling in de Waadi. Bij algemene maatregel van bestuur worden de gegevensstromen tussen de verschillende bestuursorganen uitgewerkt.

4. Huisvesting

Naar aanleiding van de aanbevelingen van het Aanjaagteam voorziet het voorstel ook in nadere eisen aan de huisvesting die door uitleners ter beschikking gesteld wordt. Huisvesting mag alleen worden aangeboden als de verhuurder een woningcorporatie is of als de verhuurder gecertificeerd is conform de bij cao gestelde normen.⁶⁹ Naleving van deze nadere eisen zal onderdeel uitmaken van het normenkader. In dat verband houden de private inspectie-instellingen toezicht op deze naleving.

De Afdeling begrijpt de wens van de regering om eisen te stellen aan huisvesting aangeboden door uitleners. Zij merkt daarbij op dat voor het verhogen van de kwaliteit van huisvesting door het aanscherpen en integreren van de eisen van bestaande keurmerken, zoals aanbevolen door het Aanjaagteam,⁷⁰ de overheid in het bijzonder verantwoordelijk is. Waar het gaat om huisvesting zijn immers niet alleen de belangen van werkgevers en werknemers gemoeid, maar vooral ook publieke belangen zoals een goede ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en volksgezondheid.

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde bepaling over huisvesting niet voorziet in een aangescherpte, zelfstandige normering. In plaats daarvan wordt aangesloten bij huisvesting van een woningcorporatie en bij gecertificeerde huisvesting conform cao-afspraken.⁷¹ Ten aanzien van de tweede mogelijkheid brengt dit mee dat geen inhoudelijke eisen worden gesteld aan private keurmerken. Hierdoor rijst de vraag of de eis dat deze bij cao worden vastgesteld voldoende waarborgen biedt.

Gelet op het voorgaande, ligt het volgens de Afdeling in de rede dat alsnog wordt voorzien in een zelfstandige, wettelijke (en daarmee landelijk uniforme) kwaliteitsnorm voor aangeboden huisvesting, waarbij duidelijk is wie voor de handhaving daarvan verantwoordelijk is.⁷² Als daarbij wordt voorzien in een toezichthoudende rol voor de Arbeidsinspectie, is voldoende deskundigheid binnen deze inspectie van belang. Ook dient dan waar nodig afstemming plaats te vinden met de gemeenten.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op voorgaande in te gaan, en zo nodig het voorstel aan te passen.

De regering onderschrijft de opvatting van de Afdeling dat de overheid primair verantwoordelijk is voor het waarborgen van de kwaliteit van huisvesting. Vanaf 1 juli 2023 wordt via Wgv voorzien in een landelijke wettelijke basisnorm voor aangeboden huisvesting. De algemene beginselen van de Wgv zijn van toepassing op het gehele verhuurproces en op zowel de verhuur van woonruimte in algemene zin als de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten. In aanvulling op die algemene beginselen kunnen gemeenten via een verhuurvergunning extra eisen stellen aan verhuurders van verblijfsruimten voor arbeidsmigranten. Het kan daarbij ook gaan om verblijfsruimten die door uitleners worden aangeboden. Deze eisen volgen uit het advies van het Aanjaagteam en kunnen onder meer betrekking hebben op het maximaal aantal personen dat in de verblijfsruimte gehuisvest mag worden en op de voorzieningen die in de verblijfsruimte aanwezig moeten zijn ten behoeve van voedsel en hygiëne. Aanvullend kunnen gemeenten ook op grond van de Omgevingswet eisen stellen. Dit stelt gemeenten in staat om maatwerk te bieden.⁷³ De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving.

De huisvesting die een uitlener voor zijn arbeidskrachten verzorgt, dient eveneens te voldoen aan bij cao gestelde normen of te worden aangeboden door een woningcorporatie. Voor zover de huisvesting in de context van een arbeidsverhouding wordt aangeboden, kunnen sociale partners hiervoor bij cao kwaliteitseisen overeenkomen. Deze eisen kunnen uitsluitend aanvullend zijn ten opzichte van de

⁶⁹ Zie voorgesteld artikel 12b. Zie ook paragraaf 4.2.4 van de memorie van toelichting.

⁷⁰ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 'Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan', oktober 2020, p. 6, 38.

⁷¹ De aansluiting bij afspraken in cao's kan verklaren waarom de Arbeidsinspectie aangeeft niet te willen handhaven op de huisvestingseis (uitvoeringstoets, p. 3).

⁷² Zie ook hier de uitvoeringstoets van de Nederlandse Arbeidsinspectie, p. 3.

⁷³ Zie ook het nader rapport bij de Wet goed verhuurderschap, onder 'Verhouding landelijke kaderstelling en decentrale bevoegdheden.' Kamerstukken II 2021/22, 36 130 nr. 4.



landelijke normen uit onder andere de Wgv en de Omgevingswet. Door deze eisen verbetert de positie van de arbeidskrachten. De uitlener dient door certificering van de aanbieder van huisvesting aan te tonen dat de huisvesting voldoet aan de bij cao gestelde normen, bijvoorbeeld het certificaat van de Stichting Normeren Flexwonen (SNF).

5. Verhouding tot EU-recht

Het wetsvoorstel voorziet in een certificeringsplicht die ook geldt voor ondernemingen die buiten Nederland zijn gevestigd en op de Nederlandse arbeidsmarkt arbeidskrachten ter beschikking (willen) stellen. Voor het verkrijgen van een certificaat moet worden voldaan aan het normenkader, dat voornamelijk ziet op het naleven van bestaande wettelijke bepalingen. Daarnaast moet een (buitenlandse) onderneming financiële zekerheid stellen en voldoen aan de huisvestingseis als huisvesting wordt aangeboden. Buitenlandse ondernemingen hoeven geen VOG voor rechtspersonen te verstrekken.

Het stelsel van verplichte certificering dient in al zijn onderdelen te voldoen aan het toepasselijke Unierecht. De toelichting gaat in op de verhouding van de certificeringsplicht tot de vrijverkeersbepalingen van het VWEU⁷⁴ en van de verplichting tot naleving van de reeds bestaande wettelijke bepalingen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden tot de Detacherings- en Uitzendrichtlijn. Het is echter van belang dat in de toelichting ook op de overige onderdelen van het wetsvoorstel wordt ingegaan voor zover deze een potentiële dan wel daadwerkelijke belemmering kunnen vormen voor de bij het stelsel betrokken marktdeelnemers.

De Afdeling wijst in dit verband in het bijzonder op de huisvestingseis, alsmede op de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid en de uitzonderingsmogelijkheden daarop.⁷⁵ In het verlengde hiervan dient tevens rekening gehouden te worden met het perspectief van inleners en verhuurders. Het stelsel van verplichte certificering legt immers ook aan hen verplichtingen op en heeft ook gevolgen voor deze groepen.

De toelichting motiveert niet in hoeverre die onderdelen van het voorstel evenzeer geschikt, evenredig en consistent zijn met het oog op het belang dat ermee wordt beoogd. Voorts maakt de toelichting niet duidelijk wat de gevolgen zijn van de uitzonderingen ten aanzien van de eis tot financiële zekerheidsstelling voor buitenlandse ondernemingen. Deze uitzonderingen gelden voor ondernemingen waarbij terbeschikkingstelling van arbeidskrachten een gering onderdeel is van de totale bedrijfsactiviteit⁷⁶ of voor in het handelsregister ingeschreven bonafide uitleners die bij inwerkingtreding van het certificeringsstelsel ten minste vier jaar actief zijn.⁷⁷ De toelichting maakt niet duidelijk in hoeverre niet in Nederland gevestigde ondernemingen in gelijke mate aan deze voorwaarden kunnen voldoen.

Daarnaast vereist het wetsvoorstel dat huisvesting alleen kan worden aangeboden als de verhuurder een woningcorporatie is of als de verhuurder gecertificeerd is conform de bij cao gestelde normen.⁷⁸ De toelichting maakt niet duidelijk wat in het licht van het vrij verkeer de gevolgen van de voorgestelde huisvestingseis zijn voor buitenlandse ondernemingen in de diverse grensoverschrijdende situaties.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande in de toelichting de rechtvaardiging van beperkingen van het vrij verkeer als gevolg van de afzonderlijke onderdelen van het normenkader uiteen te zetten.

De Afdeling merkt terecht op dat in het wetsvoorstel zoals dit voor advies was voorgelegd, niet voor alle onderdelen van het normenkader was uiteengezet hoe eventuele beperkingen van het vrij verkeer worden gerechtvaardigd. De betreffende paragraaf van de toelichting is daarom aangevuld.

Hierbij is toegelicht dat het niet is uitgesloten dat de huisvestingseis een drempel kan opwerpen om in Nederland arbeidskrachten ter beschikking te stellen, maar dat deze verplichting noodzakelijk wordt geacht, omdat slechte huisvesting een van de fundamentele problemen vormt in het kader van de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Het wordt dan ook gerechtvaardigd geacht dat uitleners, ook buitenlandse uitleners, geen arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen als de daarbij aangeboden huisvesting niet aan de bepaalde minimumvereisten voldoet (namelijk huisvesting aangeboden door een woningcorporatie dan wel gecertificeerde huisvesting). Van belang is evenwel

⁷⁴ Artikel 4, vierde lid, van de Uitzendrichtlijn laat de ruimte voor de introductie van een dergelijk stelsel.

⁷⁵ Zie de voorgestelde artikelen 12b, 12k en 23a, derde lid.

⁷⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.3. Zie ook voorgesteld artikel 12k.

⁷⁷ Zie de voorwaarden in het voorgestelde artikel 23a, derde lid.

⁷⁸ Voorgesteld artikel 12b. Zie ook punt 3b.

dat deze verplichting het voor buitenlandse uitleners niet onmogelijk maakt om aan deze verplichting te voldoen en daarmee om arbeidskrachten in Nederland ter beschikking te stellen. Zo kan ook een buitenlandse uitlener gecertificeerde huisvesting doen aanbieden. Ook kan de uitlener die zelf huisvesting aanbiedt, de aangeboden huisvesting laten certificeren.

Het wetsvoorstel zoals dit voor advies was voorgelegd, bevatte een uitzondering van de verplichting om financiële zekerheid te stellen voor ondernemingen bij wie ter beschikking stellen een gering onderdeel vormt van de totale bedrijfsactiviteit (de uitzonderingsmogelijkheid). Deze uitzonderingsmogelijkheid is komen te vallen, als gevolg van een voorgestelde bevoegdheid voor de Minister van SZW om ontheffing van de toelatingsplicht te verlenen aan uitleners die slechts in zeer beperkte mate arbeidskrachten ter beschikking stellen (zie hieronder, onder het kopje overige wijzigingen, onder a). Uitleners met een ontheffing zijn evenmin verplicht financiële zekerheid te stellen. De verplichting tot het stellen van financiële zekerheid blijft buiten toepassing voor reeds bestaande ondernemingen die bij de inwerkingtreding van het toelatingsstelsel kunnen aantonen dat geen sprake is van vluchtig ondernemerschap (de overgangsmaatregel). De verplichting tot het stellen van financiële zekerheid komt na een nog te bepalen termijn te vervallen. Deze bepalingen dragen eraan bij dat het voorgestelde stelsel niet verder gaat dan noodzakelijk is voor het realiseren van de doelstelling van het wetsvoorstel.

De ontheffingsmogelijkheid en de overgangsmaatregel zijn van toepassing op in Nederland en in het buitenland gevestigde ondernemingen. Beide ondernemingen kunnen zich erop beroepen en aan de gestelde voorwaarden voldoen. De precieze voorwaarden voor de toepassing van de ontheffingsmogelijkheid en de mogelijkheid om de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid te laten vervallen, worden bij lagere regelgeving nader geregeld. Deze voorwaarden dienen uiteraard ook te worden geformuleerd met inachtneming van het recht op vrij verkeer. Het uitgangspunt dat daarbij door de lagere regelgever in acht dient te worden genomen, is dat in het buitenland gevestigde ondernemingen aan deze voorwaarden kunnen voldoen.

In de toelichting is tevens ingegaan op de gevolgen voor de in het buitenland gevestigde inleners. Ook zij zullen moeten voldoen aan de verplichtingen die als gevolg van het toelatingsstelsel aan inleners worden opgelegd. Net zoals voor een in Nederland gevestigde inlener geldt voor een in het buitenland gevestigde inlener de plicht om te controleren of de uitlener en een eventuele doorlener over een toelating beschikt. Daarnaast dient de inlener in de eigen administratie vast te leggen welke arbeidskrachten door welke uitlener ter beschikking worden gesteld en medewerking te verlenen aan de controles van een inspectie-instelling. Deze verplichtingen zijn noodzakelijk voor de effectiviteit van het stelsel en om ontwijking van de toelatingsplicht te voorkomen. De regering is van oordeel dat een buitenlandse inlener in staat is aan deze verplichtingen te voldoen.

Overige wijzigingen

Naast de hierboven vermelde aanpassingen van het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Afdeling is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele onderdelen van de wettekst en de toelichting te verduidelijken en aan te vullen, alsmede om enkele redactionele en wetstechnische wijzigingen door te voeren. Het betreft de volgende onderwerpen.

- a. Het wetsvoorstel is aangevuld met een bevoegdheid voor de Minister van SZW om uitleners die slechts in zeer beperkte mate arbeidskrachten ter beschikking stellen te ontheffen van het verbod om zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Een uitlener komt voor ontheffing in aanmerking als de som van de vergoedingen aan ter beschikking gestelde arbeidskrachten over een periode van twaalf maanden minder bedraagt dan 10% van de loonsom over die periode en ten hoogste € 2,5 miljoen. Voor dergelijke ondernemingen staat de beperkte bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen van het toelatingsstelsel niet in verhouding tot de lasten die het stelsel met zich meebrengt. In verband hiermee is de eerder voorgestelde uitzondering op de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid voor ondernemingen die in geringe mate aan terbeschikkingstelling doen, geschrapt. Door de voorgestelde ontheffingsbevoegdheid heeft deze uitzondering haar betekenis verloren.
- b. De maximale termijn waarmee een voorlopige toelating eenmalig ambtshalve kan worden verlengd is gelijkgesteld aan de maximale verlengingstermijn voor een toelating, namelijk ten hoogste zes maanden in plaats van drie maanden (het nieuwe artikel 12i, tweede lid). Met deze wijziging wordt beoogd te voorkomen dat uitleners worden benadeeld als gevolg van mogelijk niet tijdige besluitvorming over de verlening van een voorlopige toelating.
- c. De bepaling in het nieuwe artikel 12i, derde lid, onderdeel a, dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur moet worden geregeld welke gegevens dienen te worden verstrekt bij een aanvraag tot verlening van een toelating of voorlopige toelating, is komen te vervallen. De Minister van SZW wordt geacht beter in staat te zijn om daarover met inachtneming van de voorwaarden voor verlening van een (voorlopige) toelating duidelijkheid te bieden, bijvoorbeeld door middel van beleidsregels.



- d. In artikel 12i, derde lid, onderdeel c, is verduidelijkt dat de vergoeding die de aanvrager is verschuldigd, dient ter dekking van de kosten van de toelatingsprocedure.
- e. De naleving van de verplichting voor uitleners om informatie over onder meer de risico-inventarisatie en -evaluatie van de inlener aan de arbeidskracht te verstrekken (artikel 11 van de Waadi) is in artikel 12q, derde lid, niet langer opgenomen als eis die onderdeel moet uitmaken van het normenkader. In het conceptwetsvoorstel invoering meldplicht arbeidsongevallen en vergewisplichten uitleners⁷⁹ – dat op 20 april 2023 voor internetconsultatie is aangeboden – wordt de rol van de uitlener in het kader van gezonde en veilige arbeidsomstandigheden van arbeidskrachten uitgebreid. De regering acht het wenselijk om de verdere uitwerking van bovengenoemde plichten eerst af te wachten, alvorens af te wegen of en zo ja, op welke wijze de verplichtingen voor de uitlener in het kader van gezonde en veilige arbeidsomstandigheden als verplicht onderdeel van het normenkader in de wet moeten worden vastgelegd.
- f. Het overgangsrecht is aangepast om te voorkomen dat uitleners (en inleners) bij de invoering van de toelatingsplicht buiten hun schuld in strijd handelen met het toelatingsstelsel omdat op de aanvraag tot verlening van een toelating of een ontheffing niet tijdig is beslist. Het overgangsrecht is aldus aangepast dat voor uitleners die tijdig een aanvraag indienen, de toelatingsplicht buiten toepassing blijft totdat een besluit is genomen om die aanvraag. Voor zover bij die aanvraag nog geen inspectierapport kan worden verstrekt, dient de uitlener te beschikken over een geldig SNA-keurmerk. Voor zover de uitlener een dergelijk keurmerk niet heeft, kan de uitlener onder het overgangsrecht vallen door reeds voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel te melden een aanvraag tot toelating of ontheffing te zullen indienen en zo snel mogelijk na de aanvraag een inspectierapport te overleggen.
- g. In de toelichting is verduidelijkt dat in het toelatingsstelsel geen bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt in verband met de controle op de naleving van de Wav. Uit de paragrafen 5.2 en 7.1 van Bijlage I van de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 is af te leiden dat van verwerking van bijzondere persoonsgegevens geen sprake is.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De (wnd.) vice-president van de Raad van State,
Th.C de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

⁷⁹ www.internetconsultatie.nl



Advies Raad van State

No. W12.22.00200/III

's-Gravenhage, 29 maart 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 december 2022, no.2022002768, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van een certificeringsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een verplicht certificeringsstelsel voor ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen (uitleners). Ondernemingen die gebruikmaken van ter beschikking gestelde arbeidskrachten (inleners) mogen alleen van de diensten van gecertificeerde uitleners gebruikmaken. In het publiek-private stelsel verleent een nieuwe certificerende instelling de certificaten, controleren private inspectie-instellingen of uitleners aan de voorwaarden (blijven) voldoen en controleert de Arbeidsinspectie op de naleving van de certificeringsplicht door uitleners en inleners. Met het certificeringsstelsel wordt beoogd de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten, en in het bijzonder die van arbeidsmigranten, te verbeteren.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de regering met het wetsvoorstel een betekenisvolle eerste stap zet om als overheid misstanden op de arbeidsmarkt tegen te gaan door malafide uitleners aan te pakken. Zij begrijpt de praktische voordelen om aan te sluiten bij de bestaande (niet verplichte) certificering. Evenwel roepen de opgedane ervaringen daarmee, het belang van effectieve handhaving en de complexiteit van het nieuwe stelsel de vraag op of een consistentere vormgegeven stelsel niet meer aangewezen is.

De Afdeling maakt daarnaast opmerkingen over het ontbreken van een zelfstandige wettelijke norm voor huisvesting aangeboden door uitleners en over de verhouding van het voorstel tot het EU-recht. In verband daarmee dient de vormgeving van het stelsel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond en inhoud voorstel

a. Achtergrond

Met de invoering van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) in 1998 is de vergunningsplicht voor uitleners afgeschaft. Naar aanleiding van geconstateerde misstanden is nadien aangedrongen op versterking van de zelfregulering van de uitzendsector.¹ In 2006 kwam de uitzendbranche met het keurmerk van de Stichting Normering Arbeid (SNA) tot zelfregulering en werd de samenwerking tussen publieke en private handhaving versterkt.² Omdat fraude en illegaliteit binnen de uitzendbranche een probleem bleven vormen, verzocht de Tweede Kamer in 2010 om maatregelen tegen malafide uitzendbureaus. De regering stelde toen dat private certificering een betere prikkel biedt tot naleving van de wettelijke verplichtingen dan een vergunningstelsel, omdat intermediairs zich door certificering in positieve zin kunnen onderscheiden op de markt.³ Wel werden intermediairs verplicht zich als zodanig te registreren in het handelsregister. De toegevoegde waarde van deze plicht voor het private of publieke toezicht bleek echter beperkt.⁴

Na verschillende inspanningen om de waarde van het SNA-keurmerk te verbeteren,⁵ begon het toenmalige kabinet vanaf 2019 te werken aan een integrale aanpak van misstanden rond werk- en woonomstandigheden van (EU-)arbeidsmigranten.⁶ Daartoe werd onder meer het Aanjaagteam

¹ Binnen de uitzendbranche was sprake van grootschalige fraude en illegaliteit. Werkzoekenden werden uitgebuit door onderbetaling, slechte huisvesting en slechte arbeidsomstandigheden. (Kamerstukken II 2003/04, 17 050, nr. 261). Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

² Zo vindt tussen de SNA, de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst een publiek-private informatie-uitwisseling plaats om het overheidstoezicht te bevorderen.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 872, nr. 3, p. 2–3.

⁴ In het bijzonder omdat iedereen die aan terbeschikkingstelling van arbeidskrachten deed of dacht te doen, ook als het eenmalig of beperkt was, zich registreerde (memorie van toelichting, paragraaf 2.2).

⁵ Zie Kamerstukken II 2016/17, 17 050, nr. 537 en Kamerstukken II 2018/19, 17 050, nr. 575.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48.



Bescherming Arbeidsmigranten (hierna: Aanjaagteam) ingesteld.⁷ Het Aanjaagteam concludeerde dat er, naast een grote groep bonafide werkgevers, ook werkgevers zijn die gebruik of misbruik maken van de (juridisch) zwakke positie van arbeidsmigranten.

Dit is in de eerste plaats schadelijk voor arbeidsmigranten zelf, maar het ondermijnt ook het sociale stelsel en zorgt voor problemen in steden en dorpen.⁸ Door de Sociaal-Economische Raad en de Tweede Kamer is opgeroepen de brede reeks aanbevelingen van het Aanjaagteam over te nemen.⁹ Dit gebeurde in het huidige coalitieakkoord. Volgens de regering bestaat inmiddels een breed draagvlak voor een verdergaande regulering van de uitzendsector. Het voorliggende wetsvoorstel geeft daaraan invulling.¹⁰

b. Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een verplicht certificeringsstelsel in de Waadi. Dit stelsel moet de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten verbeteren alsmede een gelijk speelveld voor alle in- en uitleners waarborgen. De certificaatnormen moeten leiden tot betere naleving in de sector van de Nederlandse arbeids-, fiscale en socialezekerheidswetgeving. Met het certificeringsstelsel wordt gekozen voor een publiek-privaat stelsel, waarbij de bestaande publiek-private samenwerking in het kader van het SNA-certificaat wordt voortgezet en geïntensiveerd. Volgens de regering komt dit de uitvoerbaarheid van het stelsel ten goede.¹¹

Het verplichte certificeringsstelsel houdt in dat het voor uitleners verboden is om zonder (voorlopig) certificaat arbeidskrachten in Nederland ter beschikking te stellen.¹² Op de gecertificeerde uitlener rust daarnaast de plicht om een inlener te melden dat het een ter beschikking gestelde arbeidskracht betreft en om de terbeschikkingstelling te administreren. Ook wordt voorzien in een inleenverbod: het is voor inleners verboden om arbeidskrachten van een niet-gecertificeerde instelling in te lenen.¹³ In dit verband zullen inleners kosteloos toegang krijgen tot een openbaar register van gecertificeerde uitleners.¹⁴ Overtreding van het uitleen- en inleenverbod wordt bestraft met een bestuurlijke boete, die naar verwachting hoger zal zijn dan wat onder het huidige boetebeleid mogelijk is.¹⁵

Voor het verstrekken van certificaten zal een nieuw privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) worden opgericht, de certificerende instelling.¹⁶ Dit zbo zal ook het normenkader vaststellen en onderhouden.¹⁷ Het normenkader is het toetsingskader voor certificering, waarbij ook de Wet Bibob een rol kan spelen. Het zbo wijst voorts private inspectie-instellingen aan die volgens een door het zbo vast te stellen inspectieschema de certificaathouders periodiek controleren op de naleving van het normenkader.¹⁸ Als blijkt dat het certificaat onterecht is verleend of niet meer wordt voldaan aan het normenkader, zal het zbo het certificaat schorsen of intrekken.¹⁹ De Arbeidsinspectie ziet toe op de naleving van de certificeringsplicht en de uitleen- en inleenverboden door uitleners en inleners.

2. Probleemanalyse

De regering geeft met dit wetsvoorstel invulling aan de aanbeveling van het Aanjaagteam om de uitzendsector beter te reguleren.²⁰ Ondanks eerdere maatregelen en inspanningen krijgen terbeschikkinggestelde arbeidskrachten vaak nog steeds minder betaald dan waar zij recht op hebben, moeten zij in onveilige omstandigheden werken en worden zij onder slechte omstandigheden gehuisvest. Naast arbeids- en veiligheidsrisico's voor deze arbeidskrachten worden ook bonafide uitleners en inleners benadeeld door kwaadwillende en malafide partijen. De bevindingen van het Aanjaagteam sluiten aan bij de programmarapportage Uitzendbureaus 2016–2019 van de Arbeidsinspectie, waaruit

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

⁸ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 'Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan', oktober 2020, p. 3 (bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 53).

⁹ Zie het middellangetermijnadvies van de Sociaal-Economische Raad van 2 juni 2021 en twee aangenomen moties (Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 58 en nr. 71).

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.

¹² Voorgesteld artikel 12c.

¹³ Voorgesteld artikel 12d in samenhang met artikel 16 (nieuw) Waadi.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2. Zie ook voorgesteld artikel 12h.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1.2.

¹⁶ Voorgesteld artikel 12e.

¹⁷ Voorgesteld artikel 12i. Overigens is onduidelijk of het de bedoeling is dat het zbo ook regels omtrent de VOG en de financiële zekerheidsstelling vaststelt. De voorgestelde artikelen 12j en 12k vormen immers ook onderdeel van het normenkader.

¹⁸ Voorgesteld artikel 12g.

¹⁹ Voorgesteld artikel 12f.

²⁰ Memorie van toelichting, hoofdstuk 1.

blijkt dat het handhavingspercentage bij uitzendbureaus in de betreffende periode toenam van 33 naar 41 procent.²¹

De Afdeling onderschrijft de noodzaak om de beschreven misstanden in de uitzendsector en bij terbeschikkingstelling van arbeid in het algemeen tegen te gaan. Zoals het rapport van het Aanjaagteam duidelijk maakt, is het daarvoor belangrijk dat voorzien wordt in verdergaande regulering van de uitzendsector. Het voorstel vormt in dat opzicht een belangrijke stap, omdat het invulling geeft aan een steviger aanpak van malafide uitleners. Daarmee kan de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten worden verbeterd en een gelijk speelveld voor alle in- en uitleners worden gewaarborgd.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat maatregelen tegen misstanden en uitbuiting ook moeten worden bezien in het licht van de bredere situatie van de Nederlandse arbeidsmarkt. Kenmerkend daarvoor zijn de grote verschillen in behandeling tussen arbeid in vaste dienst, flexibele arbeid en arbeid als zelfstandige.²² Zoals eerder is opgemerkt, vormen deze verschillen in de praktijk een prikkel om constructies te ontwikkelen die de kosten van arbeid verlagen.²³ Als geen harde ondergrens aan bescherming wordt geboden aan iedereen die arbeid verricht, ongeacht de vorm waarin, blijft het risico bestaan dat werknemers met een zwakke positie gedrongen worden in arbeid die voor de werkgever het goedkoopste is.

Belangrijk in dit verband is de positie die inleners hebben. Misstanden in de uitzendsector staan niet op zichzelf, maar zijn (mede) het gevolg van een bestaande vraag naar goedkope arbeid, die weer (mede) het gevolg is van de maatschappelijke vraag naar goedkope producten en diensten. Ook speelt mee dat in bepaalde sectoren geconcentreerd wordt met bedrijven in landen waar arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden een lager niveau hebben.

De Afdeling wijst daarom op het belang van een integrale aanpak om misstanden op de arbeidsmarkt nog effectiever te bestrijden en van eerlijk werk de norm te maken, naast het aanpakken van malafide uitleners. Zoals het kabinet recentelijk opmerkte, moeten daarbij keuzes worden gemaakt 'over wat voor soort samenleving we willen zijn, wat voor soort banen daarbij horen, en wat voor economie en arbeidsmarkt daarvoor nodig zijn'.²⁴

In verband met de hiervoor geschetste bredere context moet, zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt, ook rekening worden gehouden met waterbedeffecten.²⁵ Zo zijn bij een groot deel van de driehoeksrelaties de verhoudingen tussen en de verantwoordelijkheden van uitlener, arbeidskracht en inlener niet helder als gevolg van schijnconstructies en verplaatsing van arbeid.²⁶ Ook valt een (inmiddels) wezenlijk deel van de driehoeksrelaties buiten de reikwijdte van de Waadi, zoals samenwerking met zzp'ers (tussenkost) en uitbesteding van werkzaamheden.²⁷ De uitzondering op het vereiste van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor buitenlandse uitleners en de vraag of de huisvestingseis in het buitenland handhaafbaar is, kunnen daarnaast het risico van grensoverschrijdende constructies vergroten.

De Afdeling concludeert dat de regering met het wetsvoorstel een belangrijke stap zet om misstanden op de arbeidsmarkt tegen te gaan door malafide uitleners aan te pakken. Ook vanuit het bredere perspectief van de arbeidsmarkt kan het voorstel worden gezien als een betekenisvolle eerste stap van een bredere arbeidsmarktaanpak. Tegelijkertijd zullen daarnaast ook aanvullende keuzes moeten worden gemaakt over de wijze waarop economie en arbeidsmarkt functioneren.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

²¹ Inspectie SZW, 'Programmarapportage UZB 2016–2019', 17 juli 2020, p. 12. Het handhavingspercentage ziet op het aantal onderzoeken waarbij een overtreding is aangetroffen.

²² Zie hierover ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 11 oktober 2018 over de Wet arbeidsmarkt in balans (W12.18.0178/III).

²³ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 18 november 2020 over het reguleren van vrij verkeer van personen en diensten (W12.20.0223/III/Vo), paragraaf 2a. Zie ook Inspectie SZW, 'Staat van eerlijk werk 2017', juni 2017, en 'Staat van eerlijk werk 2019', oktober 2019 en Commissie Regulering van Werk, 'In wat voor land willen wij werken?', januari 2020.

²⁴ 'Aanvullende maatregelen aanpak arbeidsmarktkrapte', Kamerbrief van 3 februari 2022 (2023Z01836), p. 22. Zie ook Inspectie SZW, 'Staat van eerlijk werk 2019', oktober 2019.

²⁵ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 18 november 2020 over het reguleren van vrij verkeer van personen en diensten (W12.20.0223/III/Vo), paragraaf 4c.

²⁶ De Beleidsonderzoekers, 'Driehoeksrelaties. De relatie met de Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs (Waadi) en de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Wfz)', p. 16–18 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 1002).

²⁷ SEO economisch onderzoek, 'De positie van uitzendwerknemers', p. 111–116 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 1002).

3. Keuze voor verplichte certificering

Ter bestrijding van misstanden bij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten voorziet het voorstel in een verplicht certificeringsstelsel. Met de keuze voor verplichte certificering neemt de regering de aanbeveling van het Aanjaagteam over. Bij de uitwerking van het certificeringsstelsel is gekozen voor een nauwe samenwerking tussen publieke en private instanties. De reden hiervoor is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en de private sector om misstanden te bestrijden en een gelijk speelveld na te streven, aldus de toelichting. Een publiek-privaat stelsel zou ook de uitvoerbaarheid van het stelsel ten goede komen, omdat hierdoor de kennis en expertise van betrokken instanties effectief ingezet kunnen worden.²⁸

Het publiek-private karakter van het verplichte certificeringsstelsel brengt een verdeling van taken en verantwoordelijkheden mee. Een nieuw op te richten privaatrechtelijk zbo zal als certificerende instelling de certificaten verlenen.²⁹ De feitelijke controle of een uitlener voldoet aan het normenkader gebeurt door geaccrediteerde private inspectie-instellingen die door de certificerende instelling worden aangewezen.³⁰ Volgens de toelichting kan een uitlener, binnen de toepasselijke regels van het zbo, zelf kiezen welke inspectie-instelling de controle uitvoert. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van de certificeringsplicht door uitleners en van de verplichtingen door inleners.³¹

Met het voorstel wordt in belangrijke mate aangesloten bij en voortgebouwd op de bestaande (niet verplichte) certificering. De Afdeling begrijpt de praktische voordelen hiervan, maar merkt daarbij het volgende op.

a. Keuze voor verplichte certificering

De regering stelt in de toelichting dat het verplichte certificeringsstelsel waardevolle elementen uit het vroeger bestaande vergunningstelsel, zoals een toetredingsmechanisme tot de markt, combineert met waardevolle elementen uit de huidige zelfregulering, zoals de samenwerking tussen publieke en private organisaties. Omdat destijds binnen het vergunningstelsel geen controles plaatsvonden, gaf een vergunning geen garantie op naleving van de regels. Volgens de toelichting heeft een certificaat als toegevoegde waarde dat wel periodiek een controle van de certificaathouder plaatsvindt. Ten opzichte van zelfregulering leidt de verplichte certificering daarnaast tot versterking en aanvulling van de normen waaraan moet worden voldaan.³²

De Afdeling onderschrijft de wenselijkheid van een effectief toetredingsmechanisme tot de markt om malafide uitleners te kunnen weren. Zij begrijpt ook dat aansluiting bij de bestaande (niet verplichte) certificering voordelen biedt. De geschetste motivering in de toelichting van de keuze voor een verplicht certificeringsstelsel in plaats van een vergunningstelsel acht zij evenwel onvoldoende overtuigend. Zo is het ontbreken van periodieke controles niet inherent aan een vergunningstelsel; veel vergunningstelsels kennen permanent toezicht. Daarnaast geldt ook voor een certificaat dat het de naleving van de normen niet kan garanderen. Het draait in dit verband veeleer om voldoende controlecapaciteit, die, gelet op de huidige arbeidsmarkt, voor publieke én private instanties een uitdaging zal vormen.

De Afdeling wijst daarnaast op de bestaande wettelijke mogelijkheid om ter bescherming van betrokken arbeidskrachten een vergunningstelsel in één of meer sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt in te voeren.³³ Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre is overwogen om van deze mogelijkheid gebruik te maken of waarom dit niet toereikend zou zijn.

In dit verband wijst de Afdeling bovendien op de ervaringen met certificering in de uitzendbranche. Zoals de toelichting vermeldt, is geconcludeerd dat deze zelfregulering de misstanden in de sector niet heeft kunnen wegnemen vanwege verschillende substantiële tekortkomingen.³⁴ Zo bleek in 2014 dat overtredingen van wet- en regelgeving nauwelijks minder vaak voorkwamen bij gecertificeerde ondernemingen. Mede vanwege dit onvoldoende onderscheidende karakter van het certificaat zijn werknemersorganisaties sinds 2016 niet meer bij de SNA betrokken. In het licht van deze ervaringen acht de Afdeling een nadere motivering van de keuze voor verplichte certificering aangewezen.

²⁸ Memorie van toelichting, hoofdstuk 1.

²⁹ Voorgestelde artikelen 12e en 12f.

³⁰ Voorgesteld artikel 12g.

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1.

³² Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

³³ Het geldende artikel 12 Waadi.

³⁴ Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 473; Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48. Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

De Afdeling adviseert in de toelichting de keuze voor verplichte certificering nader te motiveren, en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Kabinetsstandpunt certificering

In 2015 hebben drie rijksinspecties, waaronder de Inspectie SZW, een kritisch signaal over certificering opgesteld, onder andere over de kwaliteit van de controles en de informatie-uitwisseling met rijkstoezichthouders. Naar aanleiding daarvan is in 2016 het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid geactualiseerd.³⁵ Dat stelt sindsdien dat certificering niet kan worden ingezet om overtredingen van de regelgeving op te sporen dan wel om naleving af te dwingen.³⁶

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op de verhouding tussen de keuze voor verplichte certificering en het genoemde kabinetsstandpunt. Zoals blijkt uit de toelichting, zal het normenkader – en daarmee de certificering – zien op het aantonen van de naleving van reeds bestaande sociale, fiscale en arbeidswetten en eerbiediging van de rechten van de betrokken arbeidskrachten.³⁷ Bij deze doelstellingen ligt de inzet van een certificeringsstelsel volgens het kabinetsstandpunt over certificering niet in de rede.

Het is daarom van belang dat de toelichting verduidelijkt waarom verplichte certificering in dit geval toch het meest aangewezen is. Dat geldt te meer nu het huidige private toezicht via het SNA-certificaat tot nu toe onvoldoende resultaat heeft gehad. Gelet op de aan de orde zijnde normen, merkt de Afdeling in dit verband verder op dat vaststelling van het normenkader door de certificerende instelling niet in de rede ligt.³⁸ Zij adviseert het normenkader te regelen bij algemene maatregel van bestuur.

De Afdeling adviseert om, gelet op het kabinetsstandpunt, de keuze voor verplichte certificering in de toelichting nader te motiveren, en zo nodig het voorstel aan te passen. Ook adviseert zij het normenkader te regelen bij algemene maatregel van bestuur.

c. Nieuw privaatrechtelijk zbo

De toelichting vermeldt dat in het kader van het verplichte certificeringsstelsel een nieuwe privaatrechtelijk zbo zal worden opgericht, dat als certificerende instelling de certificaten zal verlenen. De certificerende instelling krijgt de rechtsvorm van een stichting, waarin werkgevers- en werknemersorganisaties zullen participeren. Volgens de toelichting is het wenselijk dat de certificering van uitleners onafhankelijk gebeurt op grond van specifieke deskundigheid ten aanzien van de inhoud van het normenkader en van de conformiteitsbeoordelingssystematiek.³⁹

De Afdeling merkt op dat het regeringsbeleid is om terughoudend te zijn met de wettelijke instelling van nieuwe onafhankelijke instanties.⁴⁰ Daarop wijzen ook eerdere adviezen van de Afdeling.⁴¹ Terughoudendheid geldt te meer voor het oprichten van een privaatrechtelijk zbo, waarbij de noodzaak dragend gemotiveerd dient te worden.⁴² Ten aanzien van het in de toelichting aangevoerde instellingsmotief heeft de Afdeling bovendien in eerdere adviezen opgemerkt dat onduidelijk is in welke gevallen objectiviteit en deskundigheid precies noopt tot wettelijke verankering.⁴³

In het kader van dit voorstel is de Afdeling er vooralsnog niet van overtuigd dat de oprichting van een nieuw zbo aangewezen is. De Afdeling wijst erop dat de onafhankelijkheid en deskundigheid van de door de Minister aan te wijzen certificerende instelling ook kan worden gewaarborgd door de certificerende instelling te laten accrediteren.⁴⁴ Daarbij wordt deze instelling door de Raad voor

³⁵ Zie Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6.

³⁶ Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6, p. 3.

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2, 4.2 en 12.1.2.

³⁸ Zie voorgesteld artikel 12i, eerste lid.

³⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1. Zie voor dit instellingsmotief artikel 3, eerste lid, onder a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

⁴⁰ Zie Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 maart 2022 over de Uitvoeringswet verordening terroristische online-inhoud (W16.22.0013) en het advies van 4 mei 2022 over de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal (W16.21.0337).

⁴² Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 21 augustus 2014 over de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake de samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs en bedrijfsleven (W05.14.0228).

⁴³ Zie onder meer het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 28 april 2021 over de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (W04.21.0051) en het spontaan advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.20.0135), punt 4.3.

⁴⁴ Zie het kabinetsstandpunt over certificering (Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6, p. 2–3). Vergelijk bijvoorbeeld ook artikel 1.36 van het Bouwbesluit 2012.

Accreditatie beoordeeld. Als de certificerende instelling niet langer aan de geldende normen voldoet, kan de Raad voor Accreditatie de accreditatie schorsen of intrekken.

Gelet op de keuze voor een certificeringsstelsel, komt het accrediteren van een certificerende instelling volgens de Afdeling eerder in aanmerking dan het oprichten van een nieuw privaatrechtelijk zbo. Naast het voorkomen van uitbreiding van het aantal zbo's kan dan ook gebruik worden gemaakt van de bestaande expertise van de Raad voor Accreditatie. Ook het Aanjaagteam beveelt accreditatie van de certificerende instelling aan.⁴⁵

Daarbij wijst de Afdeling erop dat het accrediteren van de certificerende instelling niet in de weg behoeft te staan aan de gewenste betrokkenheid van de sociale partners bij de certificering. Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre is overwogen om van een geaccrediteerde certificerende instelling gebruik te maken. Het is van belang dat de regering hierop alsnog ingaat.

De Afdeling adviseert af te zien van de voorgenomen vormgeving van de certificerende instelling als een privaatrechtelijk zbo.

d. Handhaafbaarheid

De keuze voor een publiek-privaat certificeringsstelsel leidt tot een spreiding van het toezicht en de handhaving over verschillende instanties. Binnen het stelsel controleren private inspectie-instellingen of uitleners aan het normenkader voldoen. De Arbeidsinspectie houdt handhavend toezicht op de naleving van de certificeringsplicht. Zij geeft aan dat haar toezichtcapaciteit, ook met de voorziene extra middelen, klein blijft ten opzichte van de verwachte toezichtpopulatie.⁴⁶ Het certificeringsstelsel vereist daarnaast een forse toename van de private inspectiecapaciteit.⁴⁷ Ook heeft het stelsel omvangrijke gegevensuitwisselingen tot gevolg, die noodzakelijk worden geacht voor het functioneren van het stelsel en het sluitende toezicht op uitleners.⁴⁸

De Afdeling merkt op dat de toegevoegde waarde van een toetredingsmechanisme tot de markt, in de vorm van een verplicht certificeringsstelsel of bijvoorbeeld een vergunningstelsel, staat of valt met effectieve handhaving. Wanneer malafide uitleners ongestraft binnen het stelsel dan wel daarbuiten kunnen (blijven) opereren, resulteert dit stelsel slechts in een lastenverzwaring voor de vele bonafide uitleners.⁴⁹ Niet-effectieve handhaving doet dan niet alleen afbreuk aan de doelen van het stelsel, maar zal ook het draagvlak ervan ondergraven. De Afdeling benadrukt daarom het belang van een op haar taak toegeruste Arbeidsinspectie en Belastingdienst⁵⁰. In dat verband adviseert zij dat de toelichting nader ingaat op de verwachte effectiviteit van het (te herziene) boetebeleid ten aanzien van de Waadi, conform de aanbeveling van de Arbeidsinspectie.⁵¹

De Afdeling merkt verder op dat voorkomen moet worden dat het toezicht op de naleving van het normenkader niet effectief kan zijn, omdat de aangeboden private inspectiecapaciteit ontoereikend is. Uit de toelichting blijkt dat het aanwijzen en accrediteren van inspectie-instellingen en de vereiste verwerving van private inspectiecapaciteit ook een substantieel risico vormen voor tijdige invoering van het stelsel.⁵² Gelet op de krappe arbeidsmarkt en de eerdere tekortkomingen in het toezicht door private inspectie-instellingen bij het SNA-certificaat, acht de Afdeling het daarom van belang dat de toelichting verduidelijkt hoe effectief privaat toezicht, waarvoor de certificerende instelling zorg draagt, gewaarborgd wordt.

In dit verband merkt de Afdeling voorts op dat het certificeringsstelsel zal leiden tot overlappende inspecties. Het normenkader bestaat immers grotendeels uit reeds bestaande wettelijke verplichtingen. Op de naleving van het normenkader houden private inspectie-instellingen toezicht. Tegelijkertijd zijn en blijven de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van sociale, fiscale en arbeidswetten, ook bij gecertificeerde uitleners.⁵³ Dit geldt ook voor gemeenten met betrekking tot aangeboden huisvesting. De Afdeling merkt hierbij nog op dat het certificeringsstelsel leidt tot gegevensuitwisselingen tussen veel partijen. De aparte certificerende

⁴⁵ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 'Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan', oktober 2020, p. 24–26.

⁴⁶ Uitvoeringstoets van de Nederlandse Arbeidsinspectie, p. 2.

⁴⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 12.1.5. Zie ook bijvoorbeeld de consultatiereactie van de Stichting Normering Arbeid.

⁴⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1.3.

⁴⁹ Volgens de Arbeidsinspectie vormen uitleners en hun klanten die onder de radar willen blijven naar verwachting de grootste bedreiging voor het certificeringsstelsel (uitvoeringstoets, p. 2).

⁵⁰ Het tijdig vinden van geschikte medewerkers is een voorwaarde voor de uitvoerbaarheid van het toezicht door de Belastingdienst (memorie van toelichting, paragraaf 12.2.6).

⁵¹ Memorie van toelichting, paragraaf 12.2.5.

⁵² Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.

⁵³ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1.2.

instelling en private inspectie-instellingen brengen immers extra uitwisselingen van gegevens mee. Het is de Afdeling dan ook nog niet duidelijk welke bijdrage overlappend toezicht zal leveren aan effectieve en efficiënte handhaving.

e. Kosten publiek-privaat certificeringsstelsel

Uit de toelichting blijkt dat de structurele regeldrukkosten van het certificeringsstelsel voor de sector € 143 miljoen bedragen. Daarbij wordt onder andere aangenomen dat ten opzichte van het huidige SNA-certificaat de kosten van het certificaat verdubbelen en de kosten van controles door inspectie-instellingen verdriedubbelen. De toelichting vermeldt niet hoe de kostenberekening en -verdeling in de praktijk zal uitpakken voor uitleners. De regering stelt structureel een bedrag van € 10,5 miljoen ter beschikking aan de Arbeidsinspectie.⁵⁴

De Afdeling merkt op dat de kosten van het certificeringsstelsel grotendeels worden gedragen door de sector. Volgens de toelichting zou de uitvoering van reguliere controles in het kader van certificering door de Arbeidsinspectie een flink beroep op publieke middelen meebrengen, wat de verantwoordelijkheid van de overheid zou overstijgen.⁵⁵ De Afdeling acht de wens om te besparen op de kosten van overheidstoezicht onvoldoende doorslaggevend om over te gaan tot certificering.⁵⁶ De vraag waar de kosten voor effectief toezicht moeten neerslaan, staat los van de keuze van het instrumentarium. Daarbij zij opgemerkt dat in verschillende toezichtstelsels de kosten van overheidstoezicht worden doorberekend, soms zelfs volledig, zoals bij het financiële toezicht.

f. Conclusie

De Afdeling onderschrijft het belang van een betere regulering van de uitleensector en de aanpak van malafide uitzendbureaus. Hieraan wordt nader vormgegeven door de introductie van een certificeringsstelsel, zoals aanbevolen door het Aanjaagteam. De Afdeling merkt evenwel op dat de keuze voor verplichte certificering en de voorgestelde vormgeving daarvan vragen oproepen, onder meer vanwege de opgedane ervaringen met private certificering en het gebrekkige toezicht daarop door private inspectie-instellingen. Gelet op het belang van effectieve handhaving, dat in het voorgestelde verplichte certificeringsstelsel evenmin verzekerd lijkt, kan de vraag worden gesteld of een eenvoudiger vormgegeven stelsel niet de voorkeur verdient.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande de keuze voor een verplicht certificeringsstelsel en de vormgeving daarvan in de toelichting nader te motiveren, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

4. Huisvesting

Naar aanleiding van de aanbevelingen van het Aanjaagteam voorziet het voorstel ook in nadere eisen aan de huisvesting die door uitleners ter beschikking gesteld wordt. Huisvesting mag alleen worden aangeboden als de verhuurder een woningcorporatie is of als de verhuurder gecertificeerd is conform de bij cao gestelde normen.⁵⁷ Naleving van deze nadere eisen zal onderdeel uitmaken van het normenkader. In dat verband houden de private inspectie-instellingen toezicht op deze naleving.

De Afdeling begrijpt de wens van de regering om eisen te stellen aan huisvesting aangeboden door uitleners. Zij merkt daarbij op dat voor het verhogen van de kwaliteit van huisvesting door het aanscherpen en integreren van de eisen van bestaande keurmerken, zoals aanbevolen door het Aanjaagteam,⁵⁸ de overheid in het bijzonder verantwoordelijk is. Waar het gaat om huisvesting zijn immers niet alleen de belangen van werkgevers en werknemers gemoeid, maar vooral ook publieke belangen zoals een goede ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en volksgezondheid.

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde bepaling over huisvesting niet voorziet in een aangescherpte, zelfstandige normering. In plaats daarvan wordt aangesloten bij huisvesting van een woningcorporatie en bij gecertificeerde huisvesting conform cao-afspraken.⁵⁹ Ten aanzien van de tweede mogelijkheid brengt dit mee dat geen inhoudelijke eisen worden gesteld aan private keurmerken. Hierdoor rijst de vraag of de eis dat deze bij cao worden vastgesteld voldoende waarborgen biedt.

⁵⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 8.4–8.5.

⁵⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 12.2.4.

⁵⁶ Zie ook het kabinetsstandpunt over certificering (Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6).

⁵⁷ Zie voorgesteld artikel 12b. Zie ook paragraaf 4.2.4 van de memorie van toelichting.

⁵⁸ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 'Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan', oktober 2020, p. 6, 38.

⁵⁹ De aansluiting bij afspraken in cao's kan verklaren waarom de Arbeidsinspectie aangeeft niet te willen handhaven op de huisvestingseis (uitvoeringstoets, p. 3).



Gelet op het voorgaande, ligt het volgens de Afdeling in de rede dat alsnog wordt voorzien in een zelfstandige, wettelijke (en daarmee landelijk uniforme) kwaliteitsnorm voor aangeboden huisvesting, waarbij duidelijk is wie voor de handhaving daarvan verantwoordelijk is.⁶⁰ Als daarbij wordt voorzien in een toezichthoudende rol voor de Arbeidsinspectie, is voldoende deskundigheid binnen deze inspectie van belang. Ook dient dan waar nodig afstemming plaats te vinden met de gemeenten.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op voorgaande in te gaan, en zo nodig het voorstel aan te passen.

5. Verhouding tot EU-recht

Het wetsvoorstel voorziet in een certificeringsplicht die ook geldt voor ondernemingen die buiten Nederland zijn gevestigd en op de Nederlandse arbeidsmarkt arbeidskrachten ter beschikking (willen) stellen. Voor het verkrijgen van een certificaat moet worden voldaan aan het normenkader, dat voornamelijk ziet op het naleven van bestaande wettelijke bepalingen. Daarnaast moet een (buitenlandse) onderneming financiële zekerheid stellen en voldoen aan de huisvestingseis als huisvesting wordt aangeboden. Buitenlandse ondernemingen hoeven geen VOG voor rechtspersonen te verstrekken.

Het stelsel van verplichte certificering dient in al zijn onderdelen te voldoen aan het toepasselijke Unierecht. De toelichting gaat in op de verhouding van de certificeringsplicht tot de vrijverkeersbepalingen van het VWEU⁶¹ en van de verplichting tot naleving van de reeds bestaande wettelijke bepalingen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden tot de Detacherings- en Uitzendrichtlijn. Het is echter van belang dat in de toelichting ook op de overige onderdelen van het wetsvoorstel wordt ingegaan voor zover deze een potentiële dan wel daadwerkelijke belemmering kunnen vormen voor de bij het stelsel betrokken marktdeelnemers.

De Afdeling wijst in dit verband in het bijzonder op de huisvestingseis, alsmede op de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid en de uitzonderingsmogelijkheden daarop.⁶² In het verlengde hiervan dient tevens rekening gehouden te worden met het perspectief van inleners en verhuurders. Het stelsel van verplichte certificering legt immers ook aan hen verplichtingen op en heeft ook gevolgen voor deze groepen.

De toelichting motiveert niet in hoeverre die onderdelen van het voorstel evenzeer geschikt, evenredig en consistent zijn met het oog op het belang dat ermee wordt beoogd. Voorts maakt de toelichting niet duidelijk wat de gevolgen zijn van de uitzonderingen ten aanzien van de eis tot financiële zekerheidsstelling voor buitenlandse ondernemingen. Deze uitzonderingen gelden voor ondernemingen waarbij terbeschikkingstelling van arbeidskrachten een gering onderdeel is van de totale bedrijfsactiviteit⁶³ of voor in het handelsregister ingeschreven bonafide uitleners die bij inwerkingtreding van het certificeringsstelsel ten minste vier jaar actief zijn.⁶⁴ De toelichting maakt niet duidelijk in hoeverre niet in Nederland gevestigde ondernemingen in gelijke mate aan deze voorwaarden kunnen voldoen.

Daarnaast vereist het wetsvoorstel dat huisvesting alleen kan worden aangeboden als de verhuurder een woningcorporatie is of als de verhuurder gecertificeerd is conform de bij cao gestelde normen.⁶⁵ De toelichting maakt niet duidelijk wat in het licht van het vrij verkeer de gevolgen van de voorgestelde huisvestingseis zijn voor buitenlandse ondernemingen in de diverse grensoverschrijdende situaties.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande in de toelichting de rechtvaardiging van beperkingen van het vrij verkeer als gevolg van de afzonderlijke onderdelen van het normenkader uiteen te zetten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁶⁰ Zie ook hier de uitvoeringstoets van de Nederlandse Arbeidsinspectie, p. 3.

⁶¹ Artikel 4, vierde lid, van de Uitzendrichtlijn laat de ruimte voor de introductie van een dergelijk stelsel.

⁶² Zie de voorgestelde artikelen 12b, 12k en 23a, derde lid.

⁶³ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.3. Zie ook voorgesteld artikel 12k.

⁶⁴ Zie de voorwaarden in het voorgestelde artikel 23a, derde lid.

⁶⁵ Voorgesteld artikel 12b. Zie ook punt 3b.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van een certificeringsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat in het belang van een gelijk speelveld voor de uitleenbranche en de bescherming van de belangen van de betrokken arbeidskrachten een betere regulering van die branche is aangewezen en het om die reden wenselijk is dat in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs een certificeringsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten wordt ingevoerd;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De **Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel g komt te luiden:

g. *certificerende instelling*: een door Onze Minister aan te wijzen instelling die de in deze wet aan die instelling toegekende werkzaamheden verricht op het gebied van certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten;

b. Een onderdeel wordt toegevoegd, luidende:

h. *inspectie-instelling*: een door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerde en door de certificerende instelling aangewezen instelling die bij een rechtspersoon of onderneming als bedoeld in artikel 12c, eerste lid, controles op de naleving van de eisen van het normenkader, bedoeld in artikel 12i, uitvoert.

2. Het derde lid, onderdeel b, komt te luiden:

b. het tegen vergoeding van ten hoogste de loonkosten ter beschikking stellen van arbeidskrachten die in dienst zijn bij degene die hen ter beschikking stelt, ten behoeve van arbeid in diens onderneming;

3. Het vierde lid komt te luiden:

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan de definitie van collegiale uitleen als bedoeld in het derde lid, onderdeel b, nader worden bepaald.

B

In artikel 1a wordt na 'de daarop berustende bepalingen' ingevoegd ', met uitzondering van artikel 12b,'.

C

In hoofdstuk 1 wordt na artikel 1a een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1b. Uitzondering certificeringsplicht

Indien door de toepassing van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 3a de belangen van een of



meer sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt onevenredig worden geschaad in verhouding tot de met de Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten beoogde doelen, kunnen die sectoren of segmenten bij algemene maatregel van bestuur van de toepassing van het bepaalde bij of krachtens dat hoofdstuk worden uitgezonderd.

D

Artikel 7a vervalt.

E

In artikel 7b vervalt 'eerste of tweede lid,'.

F

In artikel 12 vervallen het tweede lid alsmede de aanduiding '1.' voor het eerste lid.

G

Aan artikel 12a wordt, onder plaatsing van de aanduiding '1.' voor de tekst, een lid toegevoegd, luidende:

2. Onverminderd het bepaalde in artikel 655 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek stuurt de degene die een arbeidskracht ter beschikking stelt de informatie, bedoeld in het eerste lid, onverwijld na ontvangst van die informatie schriftelijk of elektronisch door aan de arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld.

H

In hoofdstuk 3 wordt na artikel 12a een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 12b. Huisvesting

Indien degene die de arbeidskracht ter beschikking stelt, ten behoeve van de terbeschikkingstelling in Nederland in de huisvesting van die arbeidskracht voorziet of doet voorzien, wordt uitsluitend huisvesting aangeboden waarvan de verhuurder:

- a. een toegelaten instelling is als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de Woningwet; of
- b. gecertificeerd is overeenkomstig de bij collectieve arbeidsovereenkomst vastgestelde normen over de kwaliteit van huisvesting van arbeidskrachten na een conformiteitsbeoordeling van een door de Raad van Accreditatie daartoe geaccrediteerde instelling.

I

Na hoofdstuk 3 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 3a. Certificering ter beschikking stellen van arbeidskrachten

§ 1 Verboden en verplichtingen uitlener en inlener

Artikel 12c. Uitleenverbod, meld- en administratieplicht uitlener

1. Het is verboden om een arbeidskracht in Nederland ter beschikking te stellen anders dan door middel van een onderneming of rechtspersoon die in het bezit is van een certificaat of een voorlopig certificaat als bedoeld in artikel 12e, eerste lid.
2. De certificaathouder is verplicht aan degene aan wie een arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld voor de aanvang van de terbeschikkingstelling schriftelijk of elektronisch te melden dat die arbeidskracht een ter beschikking gestelde arbeidskracht betreft.
3. De certificaathouder is verplicht voor de aanvang van de terbeschikkingstelling de volgende gegevens over een door hem ter beschikking gestelde arbeidskracht in de eigen administratie te registreren:
 - a. het gegeven dat de arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld;
 - b. degene aan wie die arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld.

4. De verplichting, bedoeld in het tweede lid, is niet van toepassing op de certificaathouder die reeds uit hoofde van andere, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, bepalingen een meldingsplicht heeft.
5. De gegevens, bedoeld in het derde lid, worden bewaard tot ten minste zeven jaar na het einde van het kalenderjaar waarin de terbeschikkingstelling van de arbeidskracht is beëindigd.

Artikel 12d. Inleenverbod en administratieplicht inlener

1. Het is verboden om als inlener arbeid te laten verrichten door een arbeidskracht die in strijd met artikel 12c, eerste lid, ter beschikking is gesteld door:
 - a. de werkgever of degene die uit hoofde van een arbeidsverhouding anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst een vergoeding is verschuldigd aan de ter beschikking gestelde arbeidskracht; of
 - b. in het geval van doorlening, degene die de arbeidskracht aan de inlener ter beschikking stelt.
2. Uiterlijk op de dag waarop de terbeschikkingstelling is aangevangen, registreert de inlener in de eigen administratie overeenkomstig de melding, bedoeld in artikel 12c, tweede lid, dan wel de melding die voortvloeit uit een andere, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bepaling als bedoeld in artikel 12c, vierde lid, welke arbeidskracht door welke certificaathouder aan hem ter beschikking wordt gesteld.
3. De gegevens, bedoeld in het tweede lid, worden bewaard tot ten minste zeven jaar na het einde van het kalenderjaar waarin de terbeschikkingstelling van de arbeidskracht is beëindigd.
4. Onder inlener wordt verstaan:
 - a. de doorlener, zijnde degene aan wie een arbeidskracht ter beschikking is gesteld en die deze arbeidskracht vervolgens ter beschikking stelt aan een derde;
 - b. degene aan wie de arbeidskracht ter beschikking is gesteld om onder diens toezicht of leiding arbeid te verrichten.

§ 2 Certificering

Artikel 12e. Verlenen certificaat

1. Een certificaat of een voorlopig certificaat wordt op aanvraag verleend door de certificerende instelling. De certificerende instelling is tevens bevoegd een certificaat of voorlopig certificaat in te trekken of te schorsen.
2. Een certificaat of een voorlopig certificaat wordt verleend aan een onderneming of rechtspersoon die in het handelsregister, bedoeld in artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007, is ingeschreven en aan de daarvoor gestelde eisen van het normenkader, bedoeld in artikel 12i, eerste lid, voldoet.
3. Een certificaat wordt verleend voor een periode van vier jaar en een voorlopig certificaat wordt eenmalig verleend voor een periode van zes maanden. De geldigheidsduur van een certificaat en een voorlopig certificaat kan ambtshalve eenmalig worden verlengd met ten hoogste zes onderscheidenlijk drie maanden. Aan een certificaat kunnen voorschriften worden verbonden.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over:
 - a. de wijze waarop de aanvraag tot verlening van een certificaat of een voorlopig certificaat wordt gedaan en de gegevens die de aanvrager daarbij verstrekt;
 - b. de gronden voor verlenging van de geldigheidsduur van een certificaat en een voorlopig certificaat;
 - c. de vergoeding die de aanvrager is verschuldigd aan de certificerende instelling ter dekking van de kosten voor de behandeling van een aanvraag tot verlening van een certificaat of voorlopig certificaat.

Artikel 12f. Weigeren, schorsen of intrekken certificaat

1. Een certificaat of een voorlopig certificaat wordt in ieder geval geweigerd indien de aanvrager niet heeft voldaan aan de daarvoor geldende eisen van het normenkader, bedoeld in artikel 12i, eerste lid.
2. Een certificaat of een voorlopig certificaat wordt in ieder geval geschorst of ingetrokken:

- a. op grond van feiten of omstandigheden waarvan de certificerende instelling bij het verlenen van het certificaat redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn en op grond waarvan de certificerende instelling het certificaat niet zou hebben verleend;
 - b. op grond van door de certificaathouder verstrekte onjuiste inlichtingen over feiten of omstandigheden, mits de onjuistheid daarvan de certificaathouder bekend was of kon zijn;
 - c. indien de certificaathouder niet meer voldoet aan de daarvoor geldende eisen van het normenkader, bedoeld in artikel 12i, eerste lid.
3. Een certificaat of een voorlopig certificaat kan worden geweigerd, geschorst of ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
 4. Voordat toepassing wordt gegeven aan het derde lid, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, door de certificerende instelling om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.
 5. Een besluit tot schorsing of intrekking van een certificaat of een voorlopig certificaat treedt uiterlijk vier weken na de bekendmaking van het besluit in werking.
 6. Gedurende de termijn, bedoeld in het vijfde lid, stelt de onderneming of rechtspersoon waarvan het certificaat of het voorlopige certificaat wordt geschorst dan wel ingetrokken aan een inlener uitsluitend arbeidskrachten ter beschikking die ten tijde van de bekendmaking van het besluit, bedoeld in dat lid, reeds aan die inlener ter beschikking waren gesteld.
 7. Gedurende de termijn, bedoeld in het vijfde lid, mag een inlener geen arbeid laten verrichten door arbeidskrachten die aan hem ter beschikking worden gesteld door een rechtspersoon of onderneming van wie het certificaat of het voorlopige certificaat wordt geschorst of ingetrokken, met uitzondering van de arbeidskrachten, bedoeld in het zesde lid.
 8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de gronden voor weigering, schorsing of intrekking van een certificaat en een voorlopig certificaat.

Artikel 12g. Inspectie-instellingen

1. De certificerende instelling kan op aanvraag inspectie-instellingen aanwijzen.
2. Een aanwijzing krachtens het eerste lid wordt afgegeven voor een periode van vier jaar. Aan een aanwijzing kunnen voorschriften worden verbonden.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:
 - a. de wijze waarop de aanvraag tot afgifte van een aanwijzing wordt gedaan en de gegevens die de inspectie-instelling daarbij verstrekt;
 - b. de gronden waarop een aanwijzing kan worden gegeven, geschorst of ingetrokken;
 - c. de vergoeding die door de inspectie-instelling is verschuldigd aan de certificerende instelling ter dekking van de kosten voor de behandeling van een aanvraag tot afgifte van een aanwijzing;
 - d. het toezicht door de certificerende instelling op de inspectie-instellingen.
4. Een inspectieschema, bestaande uit regels over de wijze van uitvoering van controles op de naleving van de eisen van het normenkader, bedoeld in artikel 12i, wordt door de certificerende instelling vastgesteld.
5. Het inspectieschema behoeft de goedkeuring van Onze Minister.
6. De goedkeuring, bedoeld in het vijfde lid, kan geheel of gedeeltelijk worden onthouden voor zover het inspectieschema niet voldoet aan de daaraan op grond van deze wet gestelde eisen, anderszins in strijd is met het recht of naar het oordeel van Onze Minister in strijd is met het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt..
7. Het goedgekeurde inspectieschema wordt door Onze Minister bekendgemaakt door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 12h. Openbaar register

1. De certificerende instelling houdt ten behoeve van de naleving en de handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde regels, een openbaar register bij van certificaathouders en inspectie-instellingen.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het register. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op:
 - a. de vorm van het register;
 - b. de in het register op te nemen gegevens;
 - c. de vastlegging van gegevens in het register en de termijn waarbinnen deze gegevens worden opgeslagen;
 - d. de wijze waarop de verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van gegevens in het register plaatsvindt.

§ 3 Het normenkader

Artikel 12i. Vaststelling normenkader

1. Een normenkader, bestaande uit eisen waaraan de aanvrager moet voldoen om een certificaat of een voorlopig certificaat te verkrijgen en te behouden, wordt door de certificerende instelling vastgesteld.
2. De eisen van het normenkader hebben betrekking op de naleving van arbeidswetten, sociale verzekeringswetten en fiscale wetten en dienen ter bescherming van de belangen van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten of de bestrijding van misbruik of oneigenlijk gebruik van die wetten in het kader van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.
3. In het normenkader worden in ieder geval eisen opgenomen over de voldoening of afdracht van de omzetbelasting, de loonbelasting, de premie voor de volksverzekeringen, de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet alsmede over de naleving van het bepaalde bij of krachtens:
 - a. de artikelen 8, 8a, 11, 12b, 12j en 12k;
 - b. de artikelen 7, 7a, 13, 13a, 15 en 16 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag;
 - c. de artikelen 2 en 15 van de Wet arbeid vreemdelingen;
 - d. artikel 8 van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie;
 - e. artikel 655 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, met dien verstande dat dat artikel van overeenkomstige toepassing is op een rechtspersoon of onderneming die een arbeidskracht ter beschikking stelt op basis van een arbeidsverhouding anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst.
4. Het normenkader behoeft de goedkeuring van Onze Minister.
5. De goedkeuring, bedoeld in het vierde lid, kan geheel of gedeeltelijk worden onthouden voor zover het normenkader niet voldoet aan de daaraan op grond van deze wet gestelde eisen, anderszins in strijd is met het recht of naar het oordeel van Onze Minister in strijd is met het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt.
6. Het goedgekeurde normenkader wordt door Onze Minister bekendgemaakt door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 12j. Verklaring omtrent het gedrag

1. Bij een aanvraag tot verlening van een certificaat en een voorlopig certificaat legt de aanvrager een verklaring omtrent het gedrag over als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, die niet ouder is dan drie maanden.
2. In het geval van een wisseling van ieder van de bestuurders, vennoten, maten of beheerders, bedoeld in artikel 35, tweede lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, legt de certificaathouder zo spoedig mogelijk maar in ieder geval binnen drie maanden na de wisseling een verklaring omtrent het gedrag over.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op een aanvraag tot verlening van een certificaat die wordt ingediend gedurende de termijn waarbinnen de aanvrager over een voorlopig certificaat beschikt.

Artikel 12k. Financiële zekerheidsstelling

1. Een certificaathouder is verplicht gedurende de geldigheidsduur van het certificaat en het voorlopige certificaat zekerheid te stellen voor de nakoming van de financiële verplichtingen van de certificaathouder:
 - a. uit een arbeidsverhouding met een ter beschikking gestelde arbeidskracht;
 - b. uit de bestuurlijke sancties wegens overtredingen van voorschriften gesteld bij of krachtens deze wet, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Wet arbeid vreemdelingen en de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie;
 - c. in verband met de voldoening of afdracht van de omzetbelasting, de loonbelasting, de premie voor de volksverzekeringen, de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet.
2. De financiële zekerheid, bedoeld in het eerste lid, wordt gesteld voor een bedrag van € 100.000 in het geval van een certificaat en € 50.000 in het geval van een voorlopig certificaat.
3. Indien een certificaathouder over het gehele jaar onmiddellijk voorafgaand aan een controle door een inspectie-instelling loon heeft uitbetaald en minder dan tien procent van de totale loonsom van dat jaar bestond uit loon of vergoedingen voor arbeidskrachten die ter beschikking zijn gesteld, blijft het eerste lid buiten toepassing tot de eerstvolgende controle door een inspectie-instelling.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid, waaronder over:
 - a. de vorm waarin financiële zekerheid wordt gesteld;
 - b. de indexering van de bedragen bedoeld in het tweede lid;
 - c. de voorwaarden waaronder, door wie en tot welk bedrag verhaal kan worden genomen op de financiële zekerheid;
 - d. de voorwaarden waaronder de verplichting vervalt.

Artikel 12l. Meewerkplicht inlener

De inlener verschaft aan een inspectie-instelling de benodigde inlichtingen en verleent de benodigde medewerking ten behoeve van een controle op de naleving van de eisen van het normenkader die betrekking hebben op de naleving van de artikelen 8 en 8a.

J

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:
 2. In afwijking van het eerste lid zijn de bij besluit van de certificerende instelling aangewezen personen die werkzaam zijn bij de certificerende instelling belast met het toezicht op de naleving van artikel 12l.
2. In het derde lid (nieuw) wordt 'in het eerste lid' vervangen door 'in het eerste en tweede lid'.

K

Artikel 14a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'Bestuursorganen' ingevoegd 'en inspectie-instellingen'.
2. In het tweede lid wordt 'en de ambtenaren, bedoeld in artikel 13, eerste lid' vervangen door 'de ambtenaren, bedoeld in artikel 13, eerste lid, de certificerende instelling en inspectie-instellingen'.
3. Onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot zevende en achtste lid, worden drie leden ingevoegd, luidende:
 4. De gegevensverstrekking door de Kamer van Koophandel geschiedt, in afwijking van het eerste lid, tegen betaling van de daarvoor op grond van de Handelsregisterwet 2007 vastgestelde vergoeding.
 5. De gegevens, bedoeld in het eerste en tweede lid, die worden verstrekt door inspectie-instellingen, worden verstrekt door tussenkomst van de certificerende instelling.

6. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat uit eigen beweging of op verzoek kosteloos nader te bepalen gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de in het eerste lid bedoelde taken worden verstrekt aan de door Onze Minister aangewezen ambtenaren, bedoeld in artikel 13, eerste lid, door:
 - a. instellingen als bedoeld in artikel 12b, onderdelen a en b, in verband met de uitvoering van hun wettelijke taak onderscheidenlijk de verlening van certificaten voor gekwalificeerde huisvesting, met dien verstande dat de instellingen, bedoeld in onderdeel b van dat artikel, de gegevens en inlichtingen door tussenkomst van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rechtspersoon verstrekken;
 - b. door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerde instellingen die in verband met de verlening van vrijwillige certificaten voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk conformiteitsbeoordelingen uitvoeren, met dien verstande dat de gegevens en inlichtingen door tussenkomst van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rechtspersoon worden verstrekt;
 - c. een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die door de organisaties van werkgevers en werknemers is belast of mede is belast met het toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten.
4. Het achtste lid (nieuw) komt te luiden:
 8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de gevallen waarin en de wijze waarop gegevens worden verstrekt.

L

Artikel 14b komt te luiden:

Artikel 14b. Gegevensuitwisseling met de certificerende instelling, inspectie-instellingen en andere instanties

1. De door Onze Minister aangewezen ambtenaren, bedoeld in de artikelen 13, eerste lid, en 18, eerste lid, van deze wet, de artikelen 14, eerste lid, en 19a, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen en artikelen 18a, eerste lid, en 18c, eerste lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, verstrekken op verzoek of uit eigen beweging kosteloos aan de certificerende instelling gegevens en inlichtingen die zijn verkregen bij de uitvoering van het toezicht op en de handhaving van de naleving van het bepaalde bij of krachtens:
 - a. artikel 12c, 12d, eerste lid of tweede lid, dan wel 12f, zesde of zevende lid;
 - b. artikel 2 of 15 van de Wet arbeid vreemdelingen; of
 - c. artikel 7, 7a, 13, 13a, 15, 16 of 18b, tweede lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.
2. De Belastingdienst meldt op verzoek of uit eigen beweging kosteloos aan de certificerende instelling gegevens en inlichtingen die zijn verkregen bij de heffing en inning van de omzetbelasting, de loonbelasting en de premies voor de volksverzekeringen, de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet.
3. Op verzoek van de certificerende instelling die vermoedt dat een verklaring toepasselijke wetgeving als bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de Verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PbEU 2009, L 284) onterecht dan wel onjuist is afgegeven of is vervalst ten behoeve van de arbeidskracht die werkzaam is bij een aanvrager van een certificaat of een voorlopig certificaat dan wel bij een certificaathouder, verstrekt de Sociale verzekeringsbank, genoemd in hoofdstuk 6 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, kosteloos aan de certificerende instelling gegevens omtrent de betreffende verklaring, waarvan is gebleken dat deze verklaring terecht, onterecht, juist dan wel onjuist is afgegeven of is vervalst. Bij dit verzoek wordt een afschrift van de betreffende verklaring verstrekt.
4. De Kamer van Koophandel trekt op verzoek of uit eigen beweging aan de certificerende instelling tegen betaling van de daarvoor op grond van de Handelsregisterwet 2007 vastgestelde vergoeding authentieke gegevens beschikbaar in het handelsregister.
5. Het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verstrekt op verzoek of uit eigen beweging kosteloos aan de certificerende instelling gegevens en inlichtingen die zijn verkregen bij de bestuursrechtelijke handhaving, bedoeld in artikel 5.2 van die wet.

6. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat uit eigen beweging of op verzoek kosteloos nader te bepalen gegevens en inlichtingen worden verstrekt aan de certificerende instelling door:
 - a. instellingen als bedoeld in artikel 12b, onderdelen a en b, in verband met de uitvoering van hun wettelijke taak onderscheidenlijk de verlening van certificaten voor de kwaliteit van huisvesting van arbeidskrachten, met dien verstande dat de instellingen, bedoeld in onderdeel b van dat artikel, de gegevens en inlichtingen door tussenkomst van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rechtspersoon verstrekken;
 - b. door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerde instellingen die in verband met de verlening van vrijwillige certificaten voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk conformiteitsbeoordelingen uitvoeren, met dien verstande dat de gegevens en inlichtingen door tussenkomst van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rechtspersoon worden verstrekt;
 - c. een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die door de organisaties van werkgevers en werknemers is belast of mede is belast met het toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten.
7. De gegevens, bedoeld in het eerste tot en met zesde lid, worden slechts verstrekt voor zover:
 - a. dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de bij of krachtens deze wet toegekende taken aan de certificerende instelling;
 - b. deze gegevens betrekking hebben op een aanvrager van een certificaat of een voorlopig certificaat dan wel een certificaathouder.
8. De gegevens die bij of krachtens deze wet of enig ander wettelijk voorschrift aan de certificerende instelling worden verstrekt, kunnen door tussenkomst van de certificerende instelling op verzoek of uit eigen beweging kosteloos worden verstrekt aan inspectie-instellingen. De certificerende instelling is verwerkingsverantwoordelijke voor het verwerken van die gegevens. De gegevens worden slechts verstrekt voor zover:
 - a. dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de bij of krachtens deze wet toegekende taken aan inspectie-instellingen;
 - b. deze gegevens betrekking hebben op een aanvrager van een certificaat of een voorlopig certificaat dan wel een certificaathouder die door de inspectie-instelling is gecontroleerd.
9. De door de certificerende instelling aangewezen personen, bedoeld in artikel 13, tweede lid, verstrekken uit eigen beweging of op verzoek kosteloos de gegevens en inlichtingen die zijn verkregen door het toezicht op de naleving van artikel 12l aan inspectie-instellingen. De tweede en derde zin van het achtste lid zijn van overeenkomstige toepassing.
10. De inspectie-instellingen maken bij het verwerken van persoonsgegevens gebruik van het burgerservicenummer slechts voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de bij of krachtens deze wet aan inspectie-instellingen toegekende taken.
11. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de door Onze Minister aangewezen ambtenaren, bedoeld in de artikelen 13, eerste lid, en 18, eerste lid, van deze wet, alsmede de certificerende instelling uit eigen beweging of op verzoek kosteloos aan de instanties, bedoeld in het zesde lid, gegevens en inlichtingen verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun in dat lid vermelde taak.
12. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot:
 - a. de inhoud van de gegevens die worden verwerkt, de actualiteit daarvan, alsmede de periodiciteit van de verstrekking daarvan, alsmede de bewaartermijn daarvan;
 - b. de wijze waarop de verwerking van de gegevens plaatsvindt;
 - c. de wijze waarop door passende technische en organisatorische maatregelen deze gegevens worden beveiligd tegen verlies of onrechtmatige verwerking;
 - d. de wijze waarop wordt gewaarborgd dat de verwerkte gegevens slechts worden verwerkt voor de beoordeling van de geldigheid van een afgegeven certificaat, alsmede hoe daarop wordt toegezien;
 - e. de wijze waarop de gegevensverwerking en het verzoek, bedoeld in het derde lid plaatsvindt.
13. Een ieder die kennis neemt van de gegevens die bij of krachtens dit artikel worden verstrekt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens.
14. In afwijking van het dertiende lid geldt de plicht tot geheimhouding niet:
 - a. voor zover een persoon krachtens enig wettelijk voorschrift tot mededeling is verplicht;
 - b. voor een inspectie-instelling, jegens een aanvrager van een certificaat of een voorlopig



certificaat dan wel een certificaathouder die door die instelling is gecontroleerd voor zover de gegevens op hem betrekking hebben.

M

In artikel 15, eerste lid, wordt 'artikel 7a' telkens vervangen door 'artikel 12b'.

N

Artikel 15a vervalt.

O

Artikel 15b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'als bedoeld in artikel 22, tweede lid, of' vervangen door 'als bedoeld in artikel 22, tweede lid, of 22a, eerste lid, dan wel'.
2. In het zesde lid wordt 'als bedoeld in artikel 22, tweede lid' vervangen door 'als bedoeld in artikel 22, tweede lid, of 22a, eerste lid'.

P

In artikel 16, eerste lid, wordt 'artikel 7a, eerste of tweede lid' vervangen door 'artikel 12c, eerste, dan wel tweede of derde lid, artikel 12d, eerste, dan wel tweede lid, en artikel 12f, zesde en zevende lid'.

Q

Na artikel 22 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 22a. Last onder dwangsom

1. Een daartoe door Onze Minister aangewezen, onder hem ressorterende ambtenaar is bevoegd tot oplegging van een last onder dwangsom ter handhaving van artikel 12c, eerste, dan wel tweede of derde lid, artikel 12d, eerste, dan wel tweede lid, en artikel 12f, zesde en zevende lid.
2. Een door de certificerende instelling aangewezen persoon, bedoeld in artikel 13, tweede lid, is bevoegd tot oplegging van een last onder dwangsom ter handhaving van de naleving van artikel 12l.

R

Artikel 23 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de tekst wordt 'en 22, eerste lid' vervangen door '22, eerste lid, en 22a, eerste lid'.
2. Onder plaatsing van een 1. voor de tekst wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Een beschikking op grond van deze wet van een persoon als bedoeld in artikel 22a, tweede lid, wordt genomen namens de certificerende instelling.

S

In hoofdstuk 6 worden voor artikel 24 twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 23a. Overgangsrecht in verband met de Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

1. Voor overtredingen van het bepaalde bij of krachtens deze wet, zoals die luidde onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van de Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, en ten aanzien van voor dat tijdstip aangevangen bezwaar- en beroepsprocedures blijft deze wet zoals die luidde onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van de Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, van toepassing.

2. Indien een onderneming of rechtspersoon uiterlijk vijf maanden voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel P, van de Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten een aanvraag tot verlening van een certificaat of een voorlopig certificaat heeft ingediend en op dat tijdstip van inwerkingtreding nog niet op die aanvraag is beslist, blijft artikel 16, zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten op de onderneming of rechtspersoon van toepassing tot de datum van bekendmaking van het besluit op de aanvraag.
3. Artikel 12k blijft buiten toepassing op een onderneming of rechtspersoon die:
 - a. in de periode onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van onderdeel I van artikel I van de Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten reeds vier jaar onafgebroken in het handelsregister, bedoeld in artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007 is ingeschreven;
 - b. in de periode, bedoeld in onderdeel a, is geregistreerd als onderneming of rechtspersoon die de activiteit van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten uitoefent of mede uitoefent, overeenkomstig artikel 7a, eerste lid, zoals dat artikel luidde onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van de Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ;
 - c. in de periode, bedoeld in onderdeel a, aantoonbaar arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld; en
 - d. een ten tijde van de indiening van de aanvraag tot verlening van een voorlopig certificaat of een eerste certificaat niet ouder dan drie maanden zijnde verklaring van de Belastingdienst overlegt waaruit blijkt dat de rechtspersoon of onderneming op het moment van de afgifte van de verklaring de verschuldigde omzetbelasting, loonbelasting, premie voor de volksverzekeringen, premies voor de werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet heeft voldaan of afgedragen.

Artikel 23b. Evaluatie in verband met de Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van onderdeel P van artikel I, van de Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van die wet in de praktijk.

ARTIKEL II

In artikel 10 van bijlage 2 bij **de Algemene wet bestuursrecht** vervalt 'Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, met uitzondering van artikel 15b en hoofdstuk 5'.

ARTIKEL III

In artikel 3a, derde lid, **Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie** wordt 'de inlener als bedoeld in artikel 7a van die wet' vervangen door 'de doorlener, bedoeld in artikel 12d, vierde lid, onderdeel a, van die wet'.

ARTIKEL IV

In artikel 18p, zevende lid, van de **Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag** wordt 'of de stichting, bedoeld in artikel 14b, vijfde lid' vervangen door 'de certificerende instelling, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel g, of een rechtspersoon als bedoeld in artikel 14a, zesde lid, onderdeel b' en wordt 'een door de certificerende instelling afgegeven certificaat' vervangen door 'een certificaat of een voorlopig certificaat dat is afgegeven door de certificerende instelling, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel g, van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs of door een instelling als bedoeld in artikel 14a, zesde lid, onderdeel b, van die wet'.

ARTIKEL V

Indien **het bij koninklijke boodschap van 7 juni 2022 ingediende voorstel van wet houdende regels ter bevordering van goed verhuurderschap en het voorkomen en tegengaan van ongewenste verhuurpraktijken (Wet goed verhuurderschap, Kamerstukken 36 130)** tot wet is of wordt verheven, wordt artikel 7, tweede lid, van die wet als volgt gewijzigd:

1. Aan het einde van onderdeel b vervalt 'of'.



-
2. Aan het einde van onderdeel c wordt de punt vervangen door ‘: of’.
 3. Na onderdeel c wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
 - d. het gecertificeerd zijn als bedoeld in artikel 12b, onderdeel b, van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, voor de verblijfsruimte waar de vergunning betrekking op heeft.

ARTIKEL VI

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL VII

Deze wet wordt aangehaald als: Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I.	Algemeen	36
Hoofdstuk 1 Inleiding		
1.1	Wat is de aanleiding voor de introductie van het verplichte certificeringsstelsel?	36
1.2	Waarom strekt het wetsvoorstel?	38
1.3	Wat regelt het wetsvoorstel niet?	39
1.4	Leeswijzer	41
Hoofdstuk 2 De overwegingen voor een verplicht certificeringsstelsel		
2.1	Terugblik op het eerdere vergunningsstelsel	41
2.2	De werking van zelfregulering	42
2.3	Wat is de meerwaarde van een verplicht certificeringsstelsel?	43
Hoofdstuk 3 Reikwijdte van de certificeringsplicht		
3.1	Voorgestelde reikwijdte	45
3.2	Definitie van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten	45
3.2.1	Bestaande elementen van de definitie	46
3.2.2	Verduidelijking collegiale uitleen	47
3.2.3	Terbeschikkingstelling van niet-werknemers	48
3.3	Buitenlandse ondernemingen	49
3.4	Uitzonderingsmogelijkheden	49
Hoofdstuk 4 Verplichtingen voor uitleners		
4.1	Het verplichte certificaat	50
4.1.1	Certificeringsplicht	50
4.1.2	Administratie- en meldplicht	52
4.2	Normenkader	53
4.2.1	Naleving van bestaande wettelijke verplichtingen	54
4.2.2	Verklaring omtrent het gedrag	56
4.2.3	Financiële zekerheidsstelling	56
4.2.4	Huisvesting	58
4.3	Wet Bibob	58
4.3.1	Gronden voor intrekking of weigering certificaat	59
4.3.2	Werkwijze	59
4.3.3	Rechtvaardiging	60
4.4	Doorsturen arbeidsvoorwaarden aan arbeidskrachten	60
4.5	Startende en buitenlandse uitleners en doorleners	61
Hoofdstuk 5 Verplichtingen voor inleners		
5.1	Verbod op inlenen van niet-gecertificeerde uitleners	61
5.1.1	Administratieplicht	62
5.1.2	Verlies van het certificaat	62
5.2	Doorleenketens	62
5.2.1	Noodzaak ketenverantwoordelijkheid	63
5.2.2	Aansluiting bij bestaande verantwoordelijkheden voor de inlener	63
5.3	Meewerken aan controles ten aanzien van het loonverhoudingsvoorschrift	64
Hoofdstuk 6 Uitvoering, toezicht, handhaving en rechtsbescherming		
6.1	Verantwoordelijkheden van de certificerende instelling	65
6.1.1	Verantwoordelijkheden van de Minister van SZW	66
6.1.2	Handhaving door overheidsinstanties	68
6.1.3	Gegevensverwerking	71
6.2	Opbouwen en inregelen van het stelsel	79
6.3	Rechtsbescherming	81
Hoofdstuk 7 Verhouding tot hoger recht		
Hoofdstuk 8 Gevolgen		
8.1	Gevolgen voor uitleners en inleners	86
8.2	Gevolgen voor arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld	87
8.3	Gevolgen voor de arbeidsmarkt	87
8.4	Regeldruk	87
8.5	Budgettaire gevolgen voor de overheid	88
8.6	Gevolgen Caribisch Nederland	89
8.7	MKB-toets	89
Hoofdstuk 9 Overgangsrecht en inwerkingtreding		
Hoofdstuk 10 Evaluatie		
Hoofdstuk 11 Samenloop met andere wetsvoorstellen		
11.1	Wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie	92
11.2	Wetsvoorstel goed verhuurderschap	92
Hoofdstuk 12 Consultatie, toetsing en adviezen		
12.1	Verantwoording internetconsultatie	93
12.1.1	Algemeen	94
12.1.2	Reikwijdte van de certificeringsplicht	94
12.1.3	Het verplichte certificaat	97
12.1.4	Verplichtingen voor de inlener	101
12.1.5	Uitvoering, toezicht en handhaving	101
12.1.6	Gevolgen	104



12.2	Toetsing en adviezen	105
12.2.1	Autoriteit Persoonsgegevens	105
12.2.2	Dienst Justis	106
12.2.3	Raad voor de Rechtspraak	106
12.2.4	Adviescollege Toetsing Regeldruk	108
12.2.5	Nederlandse Arbeidsinspectie	110
12.2.6	Belastingdienst	112
12.2.7	Kamer van Koophandel	112
II.	Artikelsgewijs	113

I. Algemeen

Hoofdstuk 1 Inleiding

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

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen wat de aanleiding is voor de introductie van het certificeringsstelsel voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). In de hoofdstukken 3 tot en met 8 wordt gedetailleerd beschreven wat onder het certificeringsstelsel valt. De invoering van een verplicht certificeringsstelsel die de regering met dit wetsvoorstel voor ogen heeft, ziet op één van de belangrijkste aanbevelingen van het Aanjaagteam om arbeidsmigranten beter te beschermen tegen misstanden. De aanbevelingen staan beschreven in het rapport '*Geen Tweederangsburgers*'.¹

1.1 Wat is de aanleiding voor de introductie van het verplichte certificeringsstelsel?

De wens voor een verplicht certificeringsstelsel is ingegeven door langlopende ontwikkelingen in de uitzendsector en de behoefte aan een betere regulering van de uitzendsector. In het rapport '*Geen Tweederangsburgers*' noemt het Aanjaagteam legio voorbeelden van de misstanden die zich voordoen in de sector en in het bijzonder bij arbeidsmigranten. Hoewel de directe aanleiding van het stelsel ligt in problematiek bij arbeidsmigranten, raakt de problematiek een veel bredere groep werknemers. De Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) heeft in haar programmarapportage Uitzendbureaus 2016–2019 de uitkomsten van haar toezichtsactiviteiten in deze sector inzichtelijk gemaakt.² De uitkomsten laten geen rooskleurig beeld zien. Bij een aanzienlijk deel van de gecontroleerde bedrijven werden overtredingen geconstateerd. Het handhavingspercentage, oftewel het aantal onderzoeken waarbij een overtreding is aangetroffen, is in de periode 2016–2019 toegenomen van 33 procent in 2016 naar 41 procent in 2019.

Ter beschikking gestelde arbeidskrachten zijn – ondanks eerder genomen maatregelen – nog steeds de dupe van uitleners die zich niet, of niet voldoende, aan de regels houden. Hierbij gaat het vaak om arbeidskrachten die minder betaald krijgen dan waar ze recht op hebben, die in onveilige omstandigheden moeten werken, die onder slechte omstandigheden gehuisvest worden, enzovoort. Dit betreft met name – maar niet uitsluitend – arbeidsmigranten.³

De ter beschikking gestelde arbeidskrachten worden blootgesteld aan verschillende arbeidsrisico's. Op het gebied van eerlijk werk gaat het om risico's zoals onderbetaling, overschrijding van arbeidstijden, illegale tewerkstelling, niet-naleving van socialezekerheidswetten en soms arbeidsuitbuiting. Bij controle op de naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) heeft de Arbeidsinspectie in de programmaperiode 2016–2019 1032 overtredingen geconstateerd.⁴ Er is op dat onderdeel voor € 3.453.957 aan boetes opgelegd. In 118 zaken is een nabetalingsverplichting

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

² Nederlandse Arbeidsinspectie (2020). Programmarapportage uitzendbureaus 2016–2019 Nederlandse Arbeidsinspectie. Zie Programmarapportage Uitzendbureaus 2016–2019 | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

³ Uit het onderzoek over de positie van uitzendwerknemers van SEO uit februari 2020 blijkt dat uitzendwerknemers vaker een migratieachtergrond hebben dan werknemers met andere contractvormen. Vooral het aandeel uitzendwerknemers met een westerse migratieachtergrond is relatief groot. Dat zijn vooral uitzendwerknemers uit Midden- en Oost-Europa.

⁴ In totaal heeft de Arbeidsinspectie over de programmaperiode 2016–2019 2083 feiten geconstateerd. Zie Programmarapportage Uitzendbureaus 2016–2019 | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

opgelegd aan de werkgever.⁵ Er zijn ook veiligheidsrisico's. Uitzendkrachten zijn meer dan gemiddeld het slachtoffer van arbeidsongevallen. Een belangrijk motief is het relatief grote arbeidsaanbod en de grote internationale verschillen in arbeidskosten. Dat kan bedrijven ertoe verleiden de regels te ontduiken. De inlener is goedkoop uit, bijvoorbeeld omdat hij zich niet aan de cao houdt. Bovendien beschikt hij over uitzendkrachten die bereid zijn om in korte tijd veel en lange dagen te werken, zodat zij snel kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. De uitlener heeft voordeel van het ontduiken van de regels omdat het grotere marges maakt. Maar ook de arbeidskracht heeft een prikkel om misstanden niet te melden, omdat hij soms meer verdient dan wat hij in zijn land van herkomst kan verdienen. De optelsom is een *race to the bottom* die concurrentieverhoudingen verstoort. Zowel tussen bedrijven onderling als tussen werkenden.

Daarnaast beschrijft het rapport van het Aanjaagteam dat veel arbeidsmigranten werken via uitzendbureaus die niet alleen het werk, maar ook de huisvesting, vervoer, zorgverzekering en registratie regelen. Als dit goed geregeld is, kan een uitzendbureau een extra service aan de arbeidsmigrant bieden en deze op weg helpen in Nederland. Het gaat echter ook soms fout op één of meerdere diensten die het uitzendbureau regelt. Bijvoorbeeld doordat de huisvesting ondermaats is, de zorgverzekering niet goed is geregeld of doordat er iets fout gaat op het werk en de arbeidsmigrant wordt onderbetaald. De arbeidsmigrant is vervolgens dusdanig afhankelijk van het uitzendbureau dat het voor hem moeilijk is om zelf de situatie te verbeteren. De meervoudige afhankelijkheid van een arbeidsmigrant van een uitzendbureau kan zorgen voor misstanden als het uitzendbureau zich niet of slecht aan de regels houdt.

Naast de risico's voor de (kwetsbare) arbeidskrachten, en in het bijzonder arbeidsmigranten, worden ook bonafide uitleners én inleners de dupe van kwaadwillende en malafide partijen. Het Aanjaagteam heeft geconstateerd dat er een groep werkgevers is die goed en netjes met arbeidsmigranten omgaat. De regering onderstreept de constatering en benadrukt dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, bij arbeidsmigranten en breder, in de meeste gevallen netjes gebeurt, met oog voor goed werkgeverschap en de belangen van alle betrokken partijen. Daarmee vervult het ter beschikking stellen van arbeidskrachten een waardevolle rol op de arbeidsmarkt.

Tegenover de grote groep bonafide partijen staat echter een groep die de randen van de regelgeving opzoekt of de grenzen over gaat, waardoor deze groep tegen lagere kosten kan opereren. Het gaat hierbij om uitleners die zich op het gebied van arbeidsrechtelijke, administratieve en fiscale verplichtingen en socialezekerheidsverplichtingen niet als goed werkgever opstellen. Uitleners die hun arbeidskrachten op deze gebieden benadelen, kunnen hun inleners een lagere prijs bieden dan concurrenten die zich wel aan de regels houden. De mogelijkheden voor deze vorm van concurrentievervalsing worden versterkt door de hoge mate van vluchtigheid binnen de sector, waarbij malafide partijen het oprichten en opheffen van rechtspersonen inzetten voor financieel/fiscaal gewin. Dit gaat niet alleen ten koste van de arbeidskrachten, maar leidt tot een ongelijk speelveld, wat ertoe kan leiden dat de concurrentiepositie van bonafide uitleners wordt ondermijnd. Bonafide uitleners worden zodoende de dupe van uitleners die zich niet aan de regels houden. Door deze *race to the bottom* komt het voor dat bonafide uitleners hun arbeidskrachten niet meer tegen een marktconform tarief kunnen aanbieden, waardoor ze de keuze hebben om ook malafide te opereren of te stoppen met uitlenen. Ook inleners hebben, in sommige gevallen, al dan niet bewust, een rol in de instandhouding van malafide praktijken. De malafide praktijken hebben daardoor een negatief effect op de gehele arbeidsmarkt.

De regering wenst de omschreven misstanden bij ter beschikking stellen van arbeidskrachten niet langer te accepteren. Eerder genomen maatregelen⁶ en geleverde inspanningen van de overheid en marktpartijen hebben deze misstanden niet of onvoldoende weggenomen. Voor het aanpakken van deze problematiek is, naast betere handhaving en commitment binnen de sector, verdergaande regulering nodig. Dit wetsvoorstel geeft daar invulling aan.

Voor een betere regulering van de uitzendsector bestaat breed draagvlak. De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft in zijn middellangetermijnadvies van 2 juni 2021 opgeroepen de aanbevelingen van het Aanjaagteam over te nemen.⁷ De Tweede Kamer heeft met de breed gesteunde motie-Van Weyenberg c.s. eveneens hiertoe opgeroepen.⁸ Na de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 is dit opnieuw gebeurd met de – met een ruime meerderheid aangenomen – motie-Van Kent c.s.⁹ In het coalitieakkoord 2021–2025 *'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'* nam het kabinet de aanbevelingen van het Aanjaagteam over.

Naast dit wetsvoorstel werkt de regering aan verdere regulering van flexibele arbeidscontracten, in lijn met het coalitieakkoord en het al genoemde advies van de SER. Het doel van deze regulering is om de economische zelfstandigheid van werknemers met een flexibel arbeidscontract te bevorderen, zodat deze meer grip op werk ervaart, stappen in levensloophasen kan zetten en werk en privé beter kan

⁵ Nederlandse Arbeidsinspectie (2020). Programmarapportage uitzendbureaus 2016–2019 Nederlandse Arbeidsinspectie. Zie Programmarapportage Uitzendbureaus 2016–2019 | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

⁶ In de paragrafen 2.1 en 2.2 staan de eerder genomen maatregelen beschreven.

⁷ Sociaal-Economische Raad, 2 juni 2021, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 29 861 nr. 58

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 29 861, nr. 71

combineren. Met de nadere regulering van flexibele arbeidscontracten worden de verschillen tussen flexibele contracten en contracten voor onbepaalde tijd verkleind. Concreet werkt de regering aan hervormingen rond oproepcontracten, uitzendcontracten en de ketenbepaling¹⁰. Ook werkt het kabinet aan de voorbereiding van een arbeidscommissie of een alternatieve instantie waarmee een eenvoudiger toegang tot het recht mogelijk wordt gemaakt.¹¹ Arbeidsmigranten en anderen zijn hierdoor beter in staat zijn hun rechten te effectueren.

1.2 Waartoe strekt het wetsvoorstel?

Met dit wetsvoorstel wordt, in lijn met het advies van het Aanjaagteam, een verplicht certificeringsstelsel ingevoerd voor ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. In deze memorie van toelichting worden de termen uitleners en inleners gebruikt. Uitleners, ondernemingen of rechtspersonen (kortheidshalve: ondernemingen) die arbeidskrachten ter beschikking stellen, mogen na invoering van dit wetsvoorstel alleen arbeidskrachten ter beschikking stellen indien zij daartoe gecertificeerd zijn. Onder inleners worden ondernemingen verstaan die gebruik maken van ter beschikking gestelde arbeidskrachten.

Het verplichte certificeringsstelsel heeft een tweeledige doelstelling:

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

In het licht van deze doelstelling introduceert de regering met dit wetsvoorstel een aantal maatregelen. Het verplichte certificeringsstelsel verbetert de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten doordat uitleners moeten voldoen aan vastgestelde normen om in aanmerking te komen voor een certificaat. In dit wetsvoorstel wordt vastgelegd welke elementen in ieder geval onderdeel zullen zijn van het normenkader.

De regering hecht er belang aan dat normen worden gesteld die zullen leiden tot betere naleving van Nederlandse arbeidswetten en fiscale en socialezekerheidswetten in de sector én dat die normen gecontroleerd kunnen worden door private inspectie-instellingen. Een deel van deze normen heeft betrekking op de verbetering van de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten door het naleven van bestaande wettelijke verplichtingen. Het gaat hierbij om normen over onder andere het juist belonen conform de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) en het bieden van de juiste arbeidsvoorwaarden op grond van het loonverhoudingsvoorschrift (artikelen 8 en 8a Waadi). Ook moet de uitlener aantonen dat hij voldoet aan de doorgeleidingsplicht met betrekking tot de veiligheid en arbeidsomstandigheden op de feitelijke werkplek, waardoor de arbeidskracht geïnformeerd is over de gevaren en risico's op de werkplek. De uitleners worden gecontroleerd op de naleving van de normen door inspectie-instellingen. In paragraaf 4.3 wordt uitgebreid ingegaan op het normenkader. Voor buitenlandse ondernemingen zullen zoveel mogelijk gelijkwaardige normen van toepassing zijn. Een belangrijk uitgangspunt bij de vaststelling van de onderdelen waaruit het normenkader in ieder geval moet bestaan, is dat de voorgestelde eisen onderling en in samenhang bezien proportioneel zijn met het oog op de binnen de Europese Unie geldende regels van het vrije verkeer van diensten en werknemers.

Met betrekking tot het waarborgen van een gelijk speelveld voor bonafide in- en uitleners regelt het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de Arbeidsinspectie om te controleren op de certificeringsplicht. Daarnaast regelt het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de Arbeidsinspectie om naast de uitlener ook de inlener aan te spreken. In sommige gevallen dragen inleners, al dan niet bewust, bij aan de instandhouding van de door het Aanjaagteam geconstateerde misstanden. Verplichtingen voor inleners dragen bij aan de bewustwording over én aan de bestrijding van deze misstanden. Het verbod voor inleners om arbeidskrachten van een niet-gecertificeerde uitlener in te lenen, op straffe van een boete, doet een beroep op hun verantwoordelijkheid om te controleren of de uitlener een geldig certificaat heeft. Hiertoe kan de inlener kosteloos toegang krijgen tot een openbaar register van gecertificeerde uitleners. De rol van de inlener binnen het verplichte certificeringsstelsel wordt in hoofdstuk 5 nader toegelicht.

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

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1112

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1112

Een publiek-privaat stelsel

Voor de uitwerking van het stelsel van verplichte certificering is gekozen voor een nauwe samenwerking tussen publieke en private instanties. De overheid en de private sector hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid om misstanden te bestrijden en een gelijk speelveld na te streven. Het intensiveren en voortzetten van de publiek-private samenwerking binnen het verplichte certificeringsstelsel brengen voor zowel het private als het publieke deel in de kern extra en andere verantwoordelijkheden met zich mee. Dit komt naar het oordeel van de regering de uitvoerbaarheid van het stelsel ten goede, mede doordat de kennis en expertise van betrokken instanties – met ruime ervaring in vrijwillige certificering en de in dat verband te verrichten controles bij uitleners – effectief kunnen worden ingezet.

De certificaten zullen worden verstrekt door een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan, de certificerende instelling. Dit bestuursorgaan zal in 2023 via een notariële akte worden opgericht. Naast het verstrekken van certificaten krijgt de certificerende instelling – onder meer – tot taak om het normenkader vast te stellen en te onderhouden (onder voorbehoud van goedkeuring door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)).

Het normenkader vormt het toetsingskader voor de certificering. Verder zal de certificerende instelling (geaccrediteerde) private inspectie-instellingen aanwijzen die de certificaathouders periodiek controleren op naleving van het normenkader.

De Minister van SZW is verantwoordelijk voor de werking van het certificeringsstelsel en houdt toezicht op de certificerende instelling ingevolge de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's). De Minister is eveneens verantwoordelijk voor het publiekrechtelijk toezicht van de Arbeidsinspectie op de naleving van de Waadi en andere arbeidswetten.

Effectief toezicht en handhaving

Voor het slagen van het stelsel is effectief toezicht op de naleving van de certificeringsplicht essentieel. Daarbij staat voorop dat ondernemingen die in strijd met de wet arbeidskrachten ter beschikking stellen, van de markt worden geweerd. Zonder effectief toezicht en, als sluitstuk, effectieve handhaving krijgen deze ondernemingen vrij spel en zou dit wetsvoorstel geen verbetering brengen. De Arbeidsinspectie zal toezicht houden op de naleving van de certificeringsplicht door uitleners en inleners. Dat betekent dat als uitleners in strijd met de wet niet gecertificeerd zijn, of inleners arbeidskrachten inlenen van dergelijke niet-gecertificeerde uitleners, de Arbeidsinspectie handhavend kan optreden. De regering stelt ruim € 10.000.000 beschikbaar voor structurele intensivering van het toezicht op de uitzendsector en de naleving van de certificeringsplicht. Daarbovenop voorziet dit wetsvoorstel in extra sanctiebevoegdheden voor de Arbeidsinspectie en grondslagen voor gegevensuitwisseling om, in samenwerking tussen verschillende partijen, malafide partijen te identificeren en van de markt te weren.

De Arbeidsinspectie blijft voorts handhaven op de naleving van de arbeidswetten zoals de Wml, de Waadi en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Bezit van een certificaat betekent immers niet dat een uitlener gevrijwaard is van een sanctie van de Arbeidsinspectie bij overtreding van de arbeidswetten door deze uitlener.

Proces en tijdpad

Het verbod voor uitleners om arbeidskrachten zonder certificaat ter beschikking te stellen en het verbod voor inleners om arbeidskrachten van een uitlener zonder certificaat in te lenen treden in 2025 in werking. Om dit mogelijk te maken wordt de organisatie, die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel als certificerende instelling zal worden aangewezen, in 2023 opgericht en vervolgens uitgebouwd. Vooruitlopend op de totstandkoming van deze certificerende instelling wordt – in overleg met de bij deze instelling betrokken partijen – al een ontwerp voor het normenkader uitgewerkt. Dit stelt de certificerende instelling in staat om het normenkader snel na haar oprichting vast te stellen. Een tijdige vaststelling van het normenkader is nodig met het oog op de (hernieuwde) accreditatie van de inspectie-instellingen, alsmede voor de opleiding van nieuwe en bestaande inspecteurs. Een opschaling van de inspectie-capaciteit is nodig om alle uitleners in staat te stellen om op tijd een certificaat aan te vragen. De aanvraagprocedure kan naar verwachting in 2024 van start gaan. Vanzelfsprekend zal bij de voorbereidingen voor de uitvoering rekening worden gehouden met het parlementaire proces dat leidend is voor de definitieve vormgeving van het certificeringsstelsel.

Vooruitlopend op het certificeringsstelsel wordt het publiekrechtelijk toezicht op uitleners geïntensiveerd. Voor dit toezicht ontvangt de Arbeidsinspectie vanaf 2023 extra middelen. Dit stelt de Arbeidsinspectie in staat om haar capaciteit uit te breiden met 90 fte. Dit betreft niet alleen extra inspecteurs, maar ook – onder meer – juristen en analisten.

1.3 Wat regelt het wetsvoorstel niet?

Een aantal aanbevelingen van het Aanjaagteam ten aanzien van het certificeringsstelsel is niet

meegenomen in dit wetsvoorstel, omdat deze elders is belegd of omdat een beter uitvoerbaar alternatief is gekozen. Deze paragraaf gaat in op deze aanbevelingen.

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

De aanbeveling ten aanzien van informatie over de zorgverzekering en zorgpas is niet overgenomen. Een dergelijke eis is lastig te handhaven binnen de systematiek van het verplichte certificeringsstelsel. Het certificeringsstelsel is daarmee niet de meest effectieve weg om de informatiepositie van arbeidskrachten over hun zorgverzekering te verbeteren. Sinds de aanbevelingen van het Aanjaagteam is al geïnvesteerd rondom de toegankelijkheid tot de informatie over de zorgpolis.¹² Zo is DigiD toegankelijk gemaakt voor arbeidsmigranten die zijn geregistreerd als niet-ingezetenen, waardoor zij zelf toegang hebben tot hun verzekeringsgegevens. Zorgverzekeraars met veel arbeidsmigranten zoals Eno en Zorg & Zekerheid hebben de zorgpolisinformatie en de 'MijnOmgeving' ook beschikbaar gesteld in het Engels, Pools en Roemeens. Begin december 2022 is aanvullend een convenant afgesloten tussen, SZW, VWS en zorgverzekeraars om de toegang tot zorg voor arbeidsmigranten te versterken.

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

Het advies van het Aanjaagteam om de controles ten aanzien van het verplichte certificaat, de waarborgsom, de Verklaring omtrent het gedrag (VOG), en andere weigeringsgronden bij de Kamer van Koophandel (KvK) te beleggen, wordt met dit wetsvoorstel via een andere route ingevuld. Bij de uitwerking is gebleken dat niet de KvK, maar een nieuw aan te wijzen certificerende instelling de juiste instantie is voor die taken. Het Handelsregister, dat wordt beheerd door de KvK, heeft namelijk als uitgangspunt dat iedereen een bedrijf kan inschrijven; de Vestigingswet is afgeschaft.¹³ Het stellen van eisen aan uitleners via de route van voorwaarden aan inschrijving in het Handelsregister is daarmee niet in lijn. Bovendien is het overzichtelijker en efficiënter om één certificerende instelling aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het uitgeven van de certificaten en het bijhouden van een register van gecertificeerde uitleners.

Tevens heeft het Aanjaagteam het verplicht gebruik van de g-rekening aanbevolen. De g-rekening is een geblokkeerde bankrekening die de uitzendonderneming kan aanvragen en instemming van de Belastingdienst en de bank vergt. Van deze rekening kan alleen geld worden overgemaakt naar een speciaal bankrekeningnummer van de Belastingdienst en naar andere g-rekeningen. Als de uitzendonderneming de loonheffingen of de omzetbelasting niet betaalt, kan de g-rekening worden aangesproken. De ontvanger van de Belastingdienst heeft een eerste pandrecht op het tegoed op de g-rekening.

Onderzocht is of een g-rekening als onderdeel van het certificeringsstelsel verplicht kan worden gesteld. Een verplichting blijkt echter om uitvoeringstechnische redenen niet haalbaar. In de Kamerbrief van 5 juli 2022¹⁴ is ingegaan op de aanbeveling van een verplichte g-rekening voor gecertificeerde uitzendondernemingen. Verplichtstelling van de g-rekening is met de huidige stand van de techniek niet mogelijk: het aantal g-rekeningen kan niet (op grote schaal) stijgen.

De regering acht een verplichtstelling van de g-rekening echter wel wenselijk. Om die reden is besloten om de Belastingdienst een grondige verkenning naar de mogelijkheden tot verplichtstelling van de g-rekening te laten uitvoeren. Deze verkenning vindt plaats samen met de banken die de g-rekening als product aanbieden en de branchepartijen die de g-rekening gebruiken. Uit de verkenning moet blijken of, onder welke voorwaarden en per wanneer verplichtstelling van de g-rekening voor gecertificeerde uitzendondernemingen mogelijk zou kunnen zijn.

Vooruitlopend op deze verkenning acht de regering het wenselijk om het gebruik van de g-rekening te stimuleren. De g-rekening is immers een verhaalinstrument én toezichtinstrument voor de Belastingdienst. Het gebruik van een g-rekening biedt de Belastingdienst waardevolle informatie over geldstromen van de uitlener en identificatie van de inlener. Voor de inlener is van belang dat storting op de g-rekening vrijwaring voor fiscale inlenersaansprakelijkheid kan geven.

Het gebruik van een g-rekening zal worden gestimuleerd door enerzijds een vrijwaringsregeling voor de fiscale inlenersaansprakelijkheid (artikel 34 van de Invorderingswet 1990) bij storting op de g-rekening en anderzijds door vereenvoudiging van de fiscale inlenersaansprakelijkheid.

Volledige vrijwaring wordt alleen gegeven als de uitlener beschikt over een certificaat en de inlener

¹² Kamerstukken II 2021/22, 29 861, nr. 77

¹³ Stb. 2007, 260

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 29 861, nr. 92

35% van de factuursom op de g-rekening van de uitlener stort (naast het voldoen aan de administratieve verplichtingen bij storting op de g-rekening).

Daarnaast wordt een vereenvoudiging van de aansprakelijkstellingsprocedure voorgesteld, in lijn met een eerder aangenomen wettelijke bepaling¹⁵ die nog niet in werking is getreden, zodat de Belastingdienst sneller tot een aansprakelijkstelling over kan gaan. Als de inlener *niet* 35% van de factuursom op de g-rekening stort, dan is hij voor dit bedrag of, bij een lagere storting dan 35%, voor het verschil aansprakelijk. Vaststelling van de schuld kan zo op vereenvoudigde wijze plaatsvinden. De Belastingdienst hoeft geen tijdrovend en intensief onderzoek te doen naar de precieze omvang van de aansprakelijkheidsschuld. De inlener kan uiteraard wel tegenbewijs leveren over de omvang van de aansprakelijkheidsschuld, bijvoorbeeld op basis van informatie uit zijn eigen administratie. De aanpassing van de genoemde wettelijke bepaling zal in een fiscaal verzamelwetsvoorstel worden opgenomen met als doel inwerkingtreding op 1 januari 2025.

1.4 Leeswijzer

Het algemeen deel van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is als volgt opgebouwd:

In het volgende hoofdstuk *De overwegingen voor een verplicht certificeringsstelsel* is nader toegelicht waarom de regering kiest voor een wettelijk verplicht certificeringsstelsel.

Hoofdstuk 3 *Reikwijdte van de certificeringsplicht* onderbouwt de keuzes voor de reikwijdte van de certificeringsplicht.

In hoofdstuk 4 *Verplichtingen voor uitleners* zijn de verplichtingen voor uitleners toegelicht, waaronder de eisen waar uitleners aan moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een certificaat.

De verplichtingen voor inleners binnen het verplichte certificeringsstelsel zijn nader toegelicht in

hoofdstuk 5 *Verplichtingen voor inleners*.

Hoofdstuk 6 *Uitvoering, toezicht, handhaving en rechtsbescherming* zet uiteen welke organisaties bij de uitvoering van het certificeringsstelsel zijn betrokken en hoe het toezicht en de handhaving is geregeld.

In hoofdstuk 7 *Verhouding tot hoger recht* worden de voorgestelde maatregelen gezien vanuit het Europeesrechtelijk perspectief.

In hoofdstuk 8 *Gevolgen* worden de gevolgen voor uitleners, inleners, arbeidskrachten en de overheid behandeld.

Het overgangsrecht dat dit wetsvoorstel regelt is toegelicht in hoofdstuk 9 *Overgangsrecht en inwerkingtreding*.

In hoofdstuk 10 *Evaluatie* is beschreven hoe de regering het wetsvoorstel en de daarmee samenhangende maatregelen wil evalueren.

Een deel van de maatregelen waarmee misstanden worden bestreden, wordt geregeld in andere wetsvoorstellen. Daarover gaat hoofdstuk 11 *Samenloop met andere wetsvoorstellen*.

In hoofdstuk 12 *Consultatie, toetsing en adviezen* licht de regering toe op welke wijze de tijdens de internetconsultatie ontvangen reacties in het wetsvoorstel zijn verwerkt. Dat hoofdstuk verantwoordt eveneens de aanpassingen naar aanleiding van de ontvangen uitvoeringstoetsen en adviezen.

Tot slot volgt het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.

Hoofdstuk 2 De overwegingen voor een verplicht certificeringsstelsel

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

2.1 Terugblik op het eerdere vergunningsstelsel

Een vergunningsstelsel als een op zichzelf staand instrument leidt tot een verdergaande vorm van overheidsingrijpen in de sector. In de vorige eeuw bestond er een vergunningenstelsel voor de uitzendsector. In 1996 is echter geconstateerd dat het vergunningsstelsel niet heeft gewerkt om de problematiek in de sector aan te pakken, mede door de vormgeving van het stelsel en de beperkte overheids capaciteit. Een belangrijke oorzaak was dat de vergunning overtredingen van wet- en regelgeving onvoldoende tegenging. Daarnaast konden te veel malafide uitleners zonder vergunning toch op de markt actief blijven.¹⁶ Hieronder wordt de historische achtergrond van de afschaffing van het vergunningsstelsel beschreven.

In de jaren '60 werden vooral tussenpersonen, koppelbazen, uitleenbedrijven en uitzendbureaus actief op de arbeidsmarkt met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Het was echter moeilijk voor

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 754 nr. 2, p. 3

¹⁶ Kamerstukken II 1996/97, 25 264, nr. 3

de overheid om op te treden tegen wetsovertredingen door een uitlener. Dit kwam onder andere door gebrekkige loonadministratie en boekhouding of doordat de uitlener vaak van naam en vestigingsplaats wisselde. Afgekondigde loonregelingen met betrekking tot het uitlenen van arbeidskrachten bleken niet voldoende.¹⁷

De regering kwam vervolgens met twee wetten:

- de Wet van 31 juli 1965 waarmee arbeidskrachten die door tussenkomst van een natuurlijke- of rechtspersoon ten behoeve van een derde werkzaam zijn onder de reikwijdte van de werknemers-verzekeringswetten werden gebracht;¹⁸
- de Wet ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet TBA) waarin de mogelijkheid voor een vergunningsstelsel voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten werd geïntroduceerd. Van deze mogelijkheid werd in 1970 gebruik gemaakt waardoor er alleen nog uitgeleend kon worden met een vergunning.¹⁹

Met de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 werd de Wet TBA ingetrokken²⁰, maar het vergunningsstelsel werd voortgezet.²¹ Het niet voldoen aan de vergunningsplicht was strafbaar evenals het overtreden van de voorwaarden van een vergunning. Het ter beschikking stellen van arbeid was alleen mogelijk na een vergunning van het Centraal Bestuur voor Arbeidsvoorziening (CBA). In 1993 maakte het kabinet in de Nota "Meer werk, weer werk" bekend het ter beschikking stellen van arbeid te willen dereguleren.²² De toenmalige Minister van SZW heeft advies gevraagd aan de SER en het CBA over de afschaffing van het vergunningsstelsel voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.²³ De aanleiding hiervoor lag onder andere in de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de gebrekkige uitvoerbaarheid van het vergunningsstelsel. De SER gaf een verdeeld advies.²⁴ De regering vroeg de Stichting van de Arbeid (StvdA) naar aanleiding van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt om advies. De StvdA gaf in haar advies onder andere aan het verantwoord te vinden om het vergunningsstelsel af te schaffen.²⁵ Met de invoering van de Waadi in 1998 nam de regering dit advies over en werd de vergunningsplicht afgeschaft.²⁶ De rechtspositie van de uitzendkracht werd opgenomen in de Wet flexibiliteit en zekerheid, ingevoerd met ingang van 1 januari 1999.²⁷ De regering achtte een vergunningsplicht niet langer wenselijk, onder meer vanwege de problematische uitvoering en handhaving, alsmede vanwege het streven naar deregulering en marktwerking. Met de afschaffing van de vergunningsplicht verviel de wettelijke vrijwaring voor aansprakelijkheid van de inlener in 1998.²⁸ De inlener kan sindsdien (een deel van de) factuursom op een speciale geblokkeerde rekening (g-rekening) storten. Hiermee beperkt de inlener zijn risico op aansprakelijkstelling door de Belastingdienst.²⁹ Voor het bedrag van die storting gold vrijwaring voor fiscale inleners-aansprakelijkheid als daarnaast aan administratieve verplichtingen werd voldaan. Naar aanleiding van geconstateerde misstanden is in de daarop volgende periode herinvoering van de vergunningsplicht opnieuw aan de orde gesteld, maar daarvoor bleek in de Tweede Kamer onvoldoende draagvlak.³⁰ Wel heeft de Tweede Kamer met de motie-Bruls c.s. aangedrongen op versterking van de zelfregulering van de uitzendsector.³¹ In 2010 heeft de Tweede Kamer via een motie aan de regering verzocht met een pakket aan samenhangende maatregelen te komen tegen malafide uitzendbureaus. Daarin werd ook verzocht om de invoering van het vergunningstelsel als optie mee te nemen.³² Het toenmalige kabinet was van mening dat private certificering een betere prikkel was, waarbij uitzendondernemingen zich in positieve zin kunnen onderscheiden op de markt.

2.2 De werking van zelfregulering

In 2006 kwam de uitzendbranche met het keurmerk van de Stichting Normering Arbeid (SNA) tot zelfregulering en werd de samenwerking tussen publieke en private handhaving versterkt. Tussen onder andere de SNA, de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst vindt een publiek-private informatie-uitwisseling plaats. De uitwisseling bevordert het overheids-toezicht en versterkt diens informatiepositie. In overleg met de betrokken partijen zijn de afgelopen jaren afspraken gemaakt en doorgevoerd ter

¹⁷ Tanja, M. 'Historische achtergronden', Arbeidsovereenkomst, Waadi, aant. 2, p. 1–3.

¹⁸ Stb. 1965, 378.

¹⁹ De Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten van 31 juli 1965, Stb. 1965, nr. 379 en het Besluit van 10 september 1970, Stb. nr. 410.

²⁰ Kamerstukken II 1996/97, 25 264, nr. 3, p. 2

²¹ Arbeidsvoorzieningswet van 28 juni 1990, Stb. 1990, nr. 402.

²² Kamerstukken II 1993/94, 23406.

²³ Kamerstukken II 1996/97, 25 264, nr. 3, p. 5

²⁴ Advies arbeidsbemiddeling en TBA, Sociaal Economische Raad, 91/07 1994.

²⁵ Stichting van de Arbeid, Nota Flexibiliteit en Zekerheid, publicatienr. 2/96.

²⁶ Stb. 1998, 306.

²⁷ Stb. 1998, 741.

²⁸ Tot 1 januari was deze vrijwaring geregeld in artikel 16a van de CSV en artikel 34 van de Invorderingswet 1990.

²⁹ Kamerstukken II 1996/97, 25 264, nr. 3, p. 9

³⁰ Kamerstukken II 2003/04, 17 050, nr. 261

³¹ Kamerstukken II 2004/05, 17 070, nr. 287

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

verbetering van het SNA-keurmerk en ter versterking van de publiek-private samenwerking.³³ De zelfregulering heeft de uitzendbranche veel gebracht en vervult een nuttige rol in het stimuleren van ondernemingen om wet- en regelgeving na te leven.

Per 1 juli 2012 werd de registratieplicht in de Waadi opgenomen. De combinatie van zichtbaarheid van de activiteit van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in het Handelsregister en hoge boetes voor inleners maakte het onaantrekkelijker om zaken te doen met niet-geregistreerde ondernemingen. Daarnaast kreeg de SNA de mogelijkheid om geregistreerde uitzendondernemingen te verzoeken zich te laten certificeren. Ook werden uitzendondernemingen zichtbaarder voor handhavende instanties, doordat via het Handelsregister de betrokken rechtspersoon geïdentificeerd kon worden.³⁴

Om de waarde van het keurmerk te verbeteren zijn in 2016³⁵ en 2017³⁶ door zowel de sector als de overheid inspanningen verricht, zoals een traject tussen publieke en private organisaties om malafide bestuurders en vluchtig ondernemerschap beter aan te pakken en de invoering van de Wet aanpak schijnconstructies (WAS).

Ter uitvoering van de moties Van Kent c.s. en Van Dijk c.s. heeft het vorige kabinet het draagvlak voor een vergunningsstelsel in 2019 wederom verkend.³⁷ Dit gebeurde naar aanleiding van een integrale aanpak om misstanden bij arbeidsmigranten aan te pakken. Voor een vergunningsstelsel bleek, mede door de historische achtergrond van de afschaffing van de vergunningsplicht, opnieuw onvoldoende politiek en maatschappelijk draagvlak. Het toenmalige kabinet constateerde wel dat het in Nederland eenvoudig is om een uitzendonderneming te starten, nu daaraan geen voorwaarden worden gesteld. Dit maakt vluchtig ondernemerschap aantrekkelijk. Er is alleen een Waadi-registratie nodig. Het kabinet nam zich daarom voor om een aantal acties in gang te zetten om malafiditeit aan te pakken en in samenwerking met betrokken partijen vluchtig ondernemerschap tegen te gaan. De voorgenomen acties betroffen onder meer een verkenning naar het meer onderscheidend maken van het SNA-keurmerk en naar aanvullende eisen voor uitzendbureaus. Verder wilde het kabinet onderzoeken hoe de capaciteit van de Arbeidsinspectie kon worden uitgebreid.³⁸

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

De regering concludeert mede naar aanleiding van voormelde adviezen dat de eerder ingezette maatregelen onvoldoende toereikend zijn geweest om de positie van (kwetsbare) arbeidskrachten te beschermen en een gelijk speelveld te waarborgen voor uit- en inleners. De huidige zelfregulering heeft een aantal substantiële tekortkomingen. De conclusie dat de zelfregulering van de markt – als een op zichzelf staand instrument – niet voldoende effectief is geweest om de problematiek in de sector aan te pakken, is bij herhaling getrokken, onder andere in 2014 en 2019.³⁹ In 2014 is het SNA-certificaat onvoldoende onderscheidend gebleken. Zo komen overtredingen van wet- en regelgeving ook bij vrijwillig gecertificeerde ondernemingen nog te veel voor.⁴⁰ De vrijwillige aansluiting bij het SNA-certificaat maakt niet transparant welke ondernemingen in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen. Bovendien kunnen werknemersorganisaties zich niet meer vinden in dit keurmerk. Werknemersorganisaties zijn sinds 2016 niet meer bij SNA betrokken, omdat zij van mening zijn dat het keurmerk onvoldoende waarborgen biedt dat werknemers krijgen waar ze recht op hebben.⁴¹

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

2.3 Wat is de meerwaarde van een verplicht certificeringsstelsel?

Het verplichte certificeringsstelsel dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, combineert waardevolle elementen uit het vergunningsstelsel, zoals een toetredingsmechanisme tot de markt, met de waardevolle elementen uit de huidige zelfregulering, zoals de samenwerking tussen publieke en private organisaties. Het verplichte certificeringsstelsel vertoont overeenkomsten met eerder

³³ Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48

³⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 872, nr. 3

³⁵ Kamerstukken II 2016/17, 17 050, nr. 537

³⁶ Kamerstukken II 2018/19, 17 050, nr. 575

³⁷ Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48

³⁸ Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48

³⁹ Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 473, Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48

⁴⁰ Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 473

⁴¹ Kamerstukken II 2015/16, 17 050, nr. 529

ingezette instrumenten, maar verschilt daar toch aanzienlijk van.

Het huidige publieke toezicht heeft soms veel weg van een ‘kat- en muisspel’ waarin malafide partijen, na een interventie van publieke toezichthouders, weer een nieuwe manier vinden om hun malafide praktijken voort te zetten. Een vergunningsstelsel biedt de mogelijkheid om malafide partijen van de markt te weren op een manier die binnen het huidige publieke en private toezicht niet mogelijk is. De vergunning dient immers als een toetredingsmechanisme tot de markt. Een van de kritiekpunten op het vergunningsstelsel was echter het gebrek aan periodieke controles bij de vergunninghouder. Binnen het vergunningsstelsel werd niet gecontroleerd of de vergunninghouder gedurende de geldigheidsduur van de vergunning nog aan de gestelde verplichtingen voldeed. Een vergunning gaf hierdoor geen garantie op naleving van de regels. Binnen de huidige zelfregulering wordt bij de aanvraag van een vrijwillig certificaat en bij tussentijdse controles getoetst of de certificaathouder (nog) aan de normen voldoet. Daar staat evenwel tegenover dat het aanvragen van een certificaat nu te vrijblijvend is. Het vrijwillige karakter maakt zelfregulering onvoldoende toereikend om malafide ondernemingen van de markt te weren. Zelfregulering beschermt de (kwetsbare) arbeidskrachten onvoldoende en waarborgt geen gelijk speelveld voor uit- en inleners. De certificeringplicht die dit wetsvoorstel introduceert neemt deze vrijblijvendheid weg.

De regering is tot de conclusie gekomen dat er – indachtig een vergunningsstelsel – een toetredingsmechanisme tot de markt nodig is, zodat het weer mogelijk wordt om partijen effectief te verbieden zich op de uitzendmarkt te begeven indien daartoe een gegronde reden bestaat. Dit wetsvoorstel geeft hier invulling aan. Bij de aanvraag tot verlening van een certificaat wordt namelijk getoetst of de aanvrager aan de normen voor het verkrijgen van een certificaat voldoet. Aanvragers die niet voldoen aan de normen, kunnen geen certificaat verkrijgen en worden op die manier geweerd van toetreding tot de markt. De meerwaarde van certificering is daarnaast dat periodiek een controle van de certificaathouder plaatsvindt. De tussentijdse controle borgt de voortdurende naleving van de normen die aan het certificaat worden gekoppeld, waarbij het certificaat kan worden ingetrokken indien de certificaathouder niet meer aan de normen voldoet. Dit draagt bij aan het waarborgen van een gelijk speelveld voor uit- en inleners.

Ten opzichte van de huidige zelfregulering zit de meerwaarde van het verplichte certificeringsstelsel enerzijds in de verplichting tot het verkrijgen van een certificaat om de markt toe te treden en anderzijds in de versterking én aanvulling van de normen waar de aanvrager aan moet voldoen. Deze elementen in combinatie met de toezichthoudende en handhavende rol van de Arbeidsinspectie op de certificeringsplicht dragen volgens de regering bij aan de verbetering van de positie van de arbeidskracht en het waarborgen van een gelijk speelveld voor uit- en inleners.

Verder regelt het wetsvoorstel dat – naast de uitlener – de inlener verantwoordelijkheid draagt binnen het verplichte certificeringsstelsel. Deze inleners zijn de klant en daarmee het afzetgebied voor uitleners. In hoofdstuk 5 wordt uitgebreid ingegaan op de verplichtingen voor inleners binnen het verplichte certificeringsstelsel. Daar is toegelicht waarom de rol van de inlener cruciaal is om een gelijk speelveld te kunnen creëren.

Het verplichte certificeringsstelsel is, in lijn met het advies van het Aanjaagteam, een publiek-privaat stelsel. De samenwerking tussen publieke en private instanties biedt de beste mogelijkheid om de kennis en ervaring van private partijen te benutten voor (tussentijdse) controles en om de capaciteit van de publieke toezichthouder effectief en doelmatig in te zetten voor toezicht en handhaving. De regering acht het instrument certificering het meest geschikt om de doelen van het nieuwe stelsel te realiseren. De Arbeidsinspectie heeft in dit stelsel een toezichthoudende en handhavende taak.

De Arbeidsinspectie controleert of de ondernemingen die binnen de reikwijdte van het certificeringsstelsel vallen, ook daadwerkelijk gecertificeerd zijn. Hierdoor kan de Arbeidsinspectie zijn capaciteit doelmatiger inzetten dan bij een vergunningstelsel het geval is en zijn de publieke lasten meer beheersbaar. Dit is van belang voor de effectiviteit en doeltreffendheid van het stelsel. Certificering, een vorm van conformiteitsbeoordeling, is bij uitstek geschikt om in aanvulling op de publieke handhaving, te waarborgen dat wet- en regelgeving wordt nageleefd.⁴² Het werken met een normenkader en een inspectieschema, dat regelt op welke manier en met welke frequentie inspectie-instellingen de controles bij de inlener dienen uit te voeren, ondersteund door accreditatie van inspectie-instellingen door de Raad voor Accreditatie (RvA), biedt daarvoor de nodige basis. Certificering en publiek toezicht en handhaving vullen elkaar zodoende aan.

Ondanks de jarenlange inspanningen van publieke en private partijen om de malafiditeit in de uitzendsector onder controle te krijgen, is een nieuwe aanpak noodzakelijk om uitzendkrachten de bescherming te bieden die zij verdienen. Met dit wetsvoorstel trekt de regering lering uit de ervaringen van de afgelopen decennia: de overheid, noch de sector is in staat om zelfstandig de problemen effectief op te lossen. Op alle vlakken zijn verbetering, intensivering, en meer samenwerking nodig. De regering acht, in navolging van het Aanjaagteam, een wettelijke certificeringsplicht het meest geschikte instrument voor een effectieve aanpak van de problematiek in de uitzendsector.

⁴² Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6. Zie ook Verordening (EU) 765/2008, die het Europeesrechtelijke kader voor conformiteitsbeoordeling en accreditatie bevat.

Hoofdstuk 3 Reikwijdte van de certificeringsplicht

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

3.1 Voorgestelde reikwijdte

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

De regering neemt hiermee het advies van het Aanjaagteam over om de certificeringsplicht niet te beperken tot alleen uitzendbureaus, maar juist in te voeren voor alle partijen die arbeidskrachten uitleen. Ook de SER heeft in zijn middellangetermijnavdies van juni 2021 geadviseerd om het certificeringsstelsel breder te laten gelden dan enkel voor uitzendbureaus.⁴³ De definitie voor 'ter beschikking stellen van arbeidskrachten' uit de Waadi sluit hier het beste bij aan.

De regering acht deze reikwijdte essentieel voor de effectiviteit van het stelsel. Ten eerste sluit deze reikwijdte het beste aan bij dat wat het uit- en inlenen van arbeidskrachten onderscheidt van reguliere werkgever-/werknemerrelaties: dat de arbeidskracht formeel in dienst is van de ene partij, maar werkt onder leiding en toezicht van een ander. Of de uitlener dat bedrijfsmatig doet (zoals dat aan de orde is in het geval van een uitzendovereenkomst) of niet, is daarbij irrelevant: niet-bedrijfsmatig uitgeleende arbeidskrachten lopen immers niet wezenlijk andere risico's dan hun bedrijfsmatig uitgeleende evenknieën. Dat is ook de reden dat het oorspronkelijke vergunningsstelsel⁴⁴, het in 2004 voorgestelde maar niet ingevoerde vergunningsstelsel⁴⁵, de thans geldende registratieplicht, en de Uitzendrichtlijn van de Europese Unie⁴⁶ allemaal deze reikwijdte hanteerden of hanteren.

De voorgestelde reikwijdte biedt bovendien, anders dan een smallere reikwijdte zoals bij aansluiting bij de definitie van de uitzendovereenkomst (artikel 7:690 van het Burgerlijk Wetboek (BW)), waarborgen tegen ontwijkend gedrag. Het moet immers voorkomen worden dat eenvoudig kan worden uitgeweken naar andere uitleenconstructies waarvoor niet aan de certificeringsplicht hoeft te worden voldaan. Hierdoor zouden de misstanden niet aan banden worden gelegd, maar zich alleen verplaatsen. Een denkbare constructie zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat een uitzendbureau en een andersoortige onderneming fuseren tot één gecombineerde onderneming en vervolgens claimen buiten de reikwijdte van de certificeringsplicht te vallen. Of zo'n claim terecht zou (kunnen) zijn, hangt af van de omstandigheden van het geval, maar vaststaat dat kwaadwillenden op zoek gaan naar dergelijke constructies om de certificeringsplicht te ontwijken. Om te voorkomen dat malafide uitleners hiervan misbruik maken, bepaalt dit wetsvoorstel dat ook andere driepartijenrelaties dan die op basis van uitzendovereenkomsten onder de reikwijdte van de certificeringsplicht vallen.

Tot slot is het voor het toezicht op en de handhaving van de certificeringsplicht van belang dat eenduidig is vast te stellen of de certificeringsplicht van toepassing is. Bij een beperking van de certificeringsplicht tot uitzendrelaties zou de Arbeidsinspectie steeds moeten toetsen of er sprake is van uitlening in het kader van beroep of bedrijf. Zo'n toets zou de handhaving van de certificeringsplicht substantieel complexer en arbeidsintensiever maken. Overigens voert de Arbeidsinspectie op verzoek al onderzoek uit naar het loonverhoudingsvoorschrift in de Waadi. Hierdoor is de Arbeidsinspectie al bekend met het vaststellen van de arbeidsrelatie ter beschikking stellen van arbeid. Situaties waarin arbeidskrachten bij een derde partij arbeid verrichten, maar waarin zij niet onder leiding en toezicht van deze derde partij staan, vallen niet onder de certificeringsplicht. Dat is bijvoorbeeld het geval bij aanneming of uitbesteding van werk. In bijvoorbeeld de beveiliging, schoonmaak en catering wordt deze werkwijze toegepast. De opdrachtgever geeft richting de aannemer aan welk resultaat bereikt dient te worden, de aannemer van de opdracht oefent leiding en toezicht uit over de arbeidskrachten en bepaalt dus hoe zij de opdracht precies uitvoeren. De opdrachtgever heeft geen instructiebevoegdheid ten opzichte van de arbeidskracht.⁴⁷ Verwezen wordt naar artikel 1, derde lid, onderdeel a, Waadi.

3.2 Definitie van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de zin van de Waadi houdt in dat tegen een vergoeding

⁴³ Sociaal-Economische Raad, 2 juni 2021, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.

⁴⁴ Artikel 90 gelezen in samenhang met artikel 1 lid 1, sub i, van de Arbeidsvoorzieningswet zoals die gold tot 1 juli 1998.

⁴⁵ Kamerstukken II 2003/04, 17 050, nr. 261

⁴⁶ Richtlijn 2008/104/EG, welke voornamelijk is geïmplementeerd via de Waadi. Zie ook verhouding tot hoger recht (hoofdstuk 7).

⁴⁷ CRvB 29 april 1992, ECLI:NL:CRVB:1992:AN2604, RSV 1993, 107. Rb. Utrecht 14 juni 1994, KG 1994, 263 en HR 21 november 1997, JAR 1998, 16. Zie ook Rb. Zutphen 2 september 1999, JAR 1999, 232, 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:1538 (PostNL).

arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld aan een ander voor het onder diens toezicht en leiding, anders dan krachtens een met deze gesloten arbeidsovereenkomst, verrichten van arbeid.⁴⁸ Payrolling valt eveneens onder de reikwijdte van de certificeringsplicht. Dit betreft immers een specifieke vorm van ter beschikking stellen van arbeidskrachten.⁴⁹

3.2.1 Bestaande elementen van de definitie

Deze wettelijke definitie bestaat nader beschouwd uit de volgende elementen:

- De uitlener die de arbeidskracht ter beschikking stelt aan de inlener;
- voor het ter beschikking stellen ontvangt de uitlener die de arbeidskracht ter beschikking stelt een vergoeding⁵⁰ van de inlener;
- de inlener oefent leiding en toezicht uit⁵¹ op de uitgeleende arbeidskracht.

Ten aanzien van het criterium 'leiding en toezicht' wordt volledigheidshalve opgemerkt dat het kabinet zich heeft voorgenomen om het begrip 'gezag' te verduidelijken in het kader van het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen.⁵² Een dergelijke verduidelijking kan ook gevolgen hebben voor de invulling van het bovengenoemde criterium 'leiding en toezicht'. Het kabinet zal deze gevolgen in ogenschouw nemen bij het uitwerken van deze verduidelijking.

De Waadi zondert⁵³ een drietal situaties uit van ter beschikking stellen van arbeid. De Waadi is niet van toepassing bij terbeschikkingstelling:

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

Bij terbeschikkingstelling ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk, oftewel aanneming van werk, gaat het bijvoorbeeld om de situatie waarbij een onderneming een machine levert aan een andere onderneming en daarbij personeel ter beschikking stelt om de machine te installeren en het personeel van de koper van de machine instructies geeft over het gebruik en het personeel dit gebruik nog enige tijd begeleidt.⁵⁴

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

Bij intra-concernuitlenen gaat het om ter beschikking stellen van arbeidskrachten voor het verrichten van arbeid in dezelfde onderneming of de situatie waarbij de inlener en uitlener tot dezelfde groep zijn verbonden. Wanneer het gaat om partijen die tot dezelfde groep zijn verbonden dan kan dit gaan om de situatie zoals beschreven in artikel 2:24b van het BW of waarbij de één een dochtermaatschappij is van de ander zoals bedoeld in artikel 2:24a van het BW. Door deze uitzondering valt intra-concernuitlenen niet onder de reikwijdte van de Waadi (met uitzondering van artikel 8a lid 8 Waadi dat ziet op de gelijke behandeling van arbeidskrachten die in het kader van payrolling ter beschikking zijn gesteld⁵⁵). Overigens kunnen deze gevallen wel onder de reikwijdte van de uitzendovereenkomst (artikel 7:690 van het BW) vallen, de definitie daarvan is in beginsel van toepassing op intra-concern detachering door zogenoemde personeelsvennootschappen.

De reden voor de regering om deze drie vormen uit te zonderen was dat de normstelling in hoofdstuk 3 van de Waadi niet van betekenis werd geacht bij deze verschijningsvormen.⁵⁶ Dat deze arbeidsrelaties, door aansluiting bij de reikwijdte van de Waadi, ook niet onder de certificeringsplicht vallen is een

⁴⁸ Artikel 1 lid 1 sub c Waadi. Zie ook Van Rijs, A. & van Drongelen, H., Over het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, Over de Grens 2021, 1, p. 12–17.

⁴⁹ Zie in artikel 1 lid 1 sub d Waadi. Voor een nadere toelichting van de definitie van payrolling zie de Memorie van Toelichting van de Wet arbeidsmarkt in balans, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 40–41.

⁵⁰ Zowel de inlener als uitlener kan de arbeidskracht uitbetalen. Een winstoogmerk is ook niet nodig, zie ook *Kamerstukken II* 1963/64, 7737, p. 6.

⁵¹ Zie ook HR 4 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2356.

⁵² *Kamerstukken II* 2021/22, 29 544, nr. 1112.

⁵³ Zie artikel 1 lid 3 Waadi.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 1963/64, 7737, nr. 3, p. 7.

⁵⁵ In de Verzamelwet 2020 is artikel 1 lid 3, sub c, Waadi aangepast zodat de definitie overeenkomt met artikel 7:691 lid 6 BW. Met deze wijziging is geen aanpassing van de reikwijdte beoogd, zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 144.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 264, nr. 5, p. 12.

wenselijk gevolg. Bij deze drie vormen van ter beschikking stellen van arbeid doet de problematiek, die de regering met de certificeringsplicht beoogt te bestrijden, zich niet op dezelfde schaal voor als bij reguliere vormen van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Dit komt doordat deze vormen van ter beschikking stellen van arbeid anders zijn vormgegeven. Bij aanneming van werk en intra-concern uitlenen liggen de leiding en toezicht en het uitbetalen van de het loon aan de arbeidskracht bij dezelfde partij, namelijk de uitlener. Bij collegiale uitleen is er geen prikkel om de arbeidskracht onjuist te behandelen doordat de arbeidskrachten worden uitgeleend binnen het eigen concern. Daarom is een certificeringsplicht niet nodig.

3.2.2 Verduidelijking collegiale uitleen

Met dit wetsvoorstel wordt de definitie van collegiale uitleen aangepast. De regering verwacht dat deze aanpassing tot meer duidelijkheid zal leiden over de vraag wie onder de reikwijdte van de Waadi en daarmee onder de certificeringsplicht valt. Concreet wordt voorgesteld om de huidige definitie van collegiale uitleen⁵⁷ te vervangen door: het tegen vergoeding van ten hoogste de loonkosten ter beschikking stellen van arbeidskrachten, die bij degene, die hen ter beschikking stelt, ten behoeve van arbeid in diens onderneming in dienst zijn.

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

Vervallen hulpbetooncriterium

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

Loonkostencriterium

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

- Het bruto loon, waarop de arbeidskracht recht heeft voor de werkzaamheden verricht tijdens de terbeschikkingstelling, vormt het startpunt.
- Het bruto loon wordt vermeerderd met de opbouw van vakantiebijslag en arbeidsvoorwaardenbedrag.⁵⁸
- Het bruto loon wordt vermeerderd met de premies werknemersverzekeringen, inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (Zvw), en pensioenpremies. Het gaat hier om lasten die door uitleners, inleners en toezichthouders helder en objectief vast te stellen zijn.

Het bedrag zal vermeerderd worden met een nader vast te stellen opslag voor indirecte kosten voor bijvoorbeeld personeelszaken. Dit percentage zal zodanig worden vastgesteld dat het representatief is voor gemiddelde indirecte kosten. Hierbij wordt gedacht aan een percentage van 5 tot 10%. Bovenstaande uitgangspunten kunnen bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) of ministeriële

⁵⁷ De huidige definitie luidt: 'bij wijze van hulpbetoon zonder winstoogmerk ter beschikking stellen van arbeidskrachten, die bij degene, die hen ter beschikking stelt, ten behoeve van arbeid in diens onderneming in dienst zijn'.

⁵⁸ Een arbeidsvoorwaardenbedrag is een toegekend loonbestanddeel, op grond van de (collectieve) arbeidsovereenkomst van de werknemer, voor zover dat loonbestanddeel is uitgedrukt in geld. Bijvoorbeeld een individueel keuzebudget (IKB).

regeling nader worden uitgewerkt. Daarbij is van belang dat het totaal aan meegenomen loonkosten zo representatief mogelijk dient te zijn voor de door de uitlener gedragen loonkosten, met dien verstande dat voorkomen moet worden dat de uitwerking ruimte biedt voor ontwijkings- of ontduikingsmogelijkheden. Bij de uitwerking wordt daarom ook meegenomen in hoeverre looncomponenten die geen onderdeel zijn van bovenstaande componenten, toch onderdeel moeten zijn van de loonkosten. Tot slot dient de uitwerking begrijpelijk te zijn, aan te sluiten bij de praktijk en goed uitvoerbaar te zijn voor uitleners. Dat vraagt om een gedetailleerde omschrijving van de verschillende componenten die tot loon kunnen worden gerekend, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met de diversiteit van die componenten. Om die reden is ervoor gekozen de uitwerking binnen de kaders van de definitie die op het niveau van de wet wordt vastgesteld te delegeren naar een AMvB of ministeriële regeling. Hierbij is aangesloten bij aanwijzingen 2.23 en 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

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

Ongewijzigd criterium: in dienst ten behoeve van arbeid in de onderneming van de uitlener

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

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

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

3.2.3 Terbeschikkingstelling van niet-werknemers

In de praktijk is de Waadi meestal van toepassing op arbeidskrachten die gekwalificeerd kunnen worden als werknemer, oftewel personen die op grond van een arbeidsovereenkomst (artikel 7:610 van het BW) bij de uitlener in dienst zijn. De reikwijdte van de Waadi is echter niet begrensd tot deze arbeidsvorm, en hier is indertijd bewust voor gekozen.⁵⁹

In de jurisprudentie is deze reikwijdte bevestigd, ook in relatie tot de Uitzendrichtlijn die in de Waadi geïmplementeerd is. Zo heeft het Europese Hof van Justitie in het Ruhrländlinik-arrest bepaald dat de reikwijdte van de verplichtingen van de Uitzendrichtlijn niet beperkt mag worden tot werknemers die een arbeidsovereenkomst hebben naar nationaal recht, maar dat die verplichtingen ook gelden voor andere arbeidsverhoudingen.⁶⁰ De Hoge Raad heeft bevestigd dat de Waadi ook een bredere reikwijdte heeft en een arbeidskracht onder de reikwijdte van de Waadi valt als er sprake is van 'een arbeidsverhouding, als een persoon gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens leiding prestaties levert en in ruil daarvoor een vergoeding ontvangt'.⁶¹ Het Gerechtshof 's-Hertogenbosch heeft dit getoetst aan de door de Hoge Raad gestelde eisen (prestaties voor bepaalde tijd, voor een ander, in ruil voor een vergoeding (loon), onder toezicht en leiding van die

⁵⁹ Kamerstukken II 1996/97, 25 264, nr. 3, p. 17

⁶⁰ Hof van Justitie EU, 17 november 2016, C-216/15 – Betriebsrat der Ruhrländlinik.

⁶¹ Hoge Raad, 14 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:689 (Focus on Human). Zie ook ECLI:NL:GHSHE:2018:1504, Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 200.220.938_01 (www.rechtspraak.nl), r.o. 3.6.4.

ander). Ten aanzien van toezicht en leiding over de arbeidskracht is volgens het Hof relevant dat de ander de eindverantwoordelijkheid heeft over de werkzaamheden en er een cyclische evaluatie en voortdurende afstemming plaatsvindt. Dit betekent dus dat de beoordeling 'is er sprake van een arbeidsovereenkomst' bij de Waadi achterwege kan blijven. Het belangrijkste verschil tussen de beoordeling van de toepasselijkheid van de Waadi en de vraag of er sprake is van een arbeidsovereenkomst is de toets op de verplichting om de arbeid persoonlijk te verrichten; die kan bij de Waadi achterwege blijven. Hierdoor kunnen er groepen werkenden buiten de arbeidsovereenkomst wel onder het bereik van de Waadi vallen, zoals sommige 'freelancers'.

Dit is vergelijkbaar met de toets die is aangelegd in het arrest van het Hof van Justitie in FNV/Kiem. Hierbij mochten ook voor zelfstandige remplaçanten, die in een vergelijkbare ondergeschiktheidspositie stonden als werknemer-remplaçanten, cao-afspraken worden gemaakt, ondanks dat er geen sprake was van een arbeidsovereenkomst naar nationaal recht.⁶² Het Gerechtshof Den Haag heeft geoordeeld dat bij deze zelfstandige remplaçanten sprake was van een ondergeschiktheidsrelatie en van een vergelijkbare positie als werknemers.⁶³ In deze arresten werden deze werkenden ook wel aangeduid als 'schijnzelfstandigen', zonder dat daar door het Hof van Justitie meteen de conclusie aan werd verbonden dat dit arbeidskrachten met een arbeidsovereenkomst zijn. Recent heeft de Hoge Raad gespecificeerd dat dit niet zonder meer betekent dat zelfstandigen zonder personeel die via een derde werken ter beschikking worden gesteld in de zin van de Waadi.⁶⁴ Het moet wel gaan om personen die: (i) arbeid verrichten en dus gedurende een bepaalde tijd voor en onder leiding van het uitzendbureau prestaties leveren en in ruil daarvoor van het bedrijf een vergoeding (loon) ontvangen en (ii) in de desbetreffende lidstaat worden beschermd op grond van de arbeid die zij verrichten. Op arbeidsverhoudingen die voldoen aan de definitie in de Waadi, is het wettelijk minimumloon van toepassing. Daarnaast kunnen andere beschermingsregels van toepassing zijn, zoals de regels omtrent sociale zekerheid in het kader van de fictieve dienstbetrekking. Bepaalde arbeidskrachten die buiten een arbeidsovereenkomst werken kunnen wél onder de reikwijdte van de Waadi vallen, en daarmee onder de certificeringsplicht. Dit geldt echter niet voor zelfstandig ondernemers.

3.3 Buitenlandse ondernemingen

De certificeringsplicht geldt onverkort voor uitleners die buiten Nederland zijn gevestigd als zij in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen. Deze buitenlandse ondernemingen vallen immers in dat geval onder de reikwijdte van de certificeringsplicht. Ook zij dienen een certificaat te hebben, financiële zekerheid te stellen en zich periodiek te laten controleren of zij aan het normenkader voldoen. Omdat de Nederlandse regelgeving, waarop het normenkader zal worden gebaseerd, niet in alle gevallen en op dezelfde wijze van toepassing is op buitenlandse ondernemingen, geldt op onderdelen van het normenkader een afwijkende – maar zoveel mogelijk gelijkwaardige – norm. In de paragraaf 4.2 wordt dit nader toegelicht.

3.4 Uitzonderingsmogelijkheden

Als uitgangspunt geldt dat het instrument van certificering het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in Nederland niet onmogelijk of uiterst moeilijk mag maken. De overstap op een verplicht certificeringsstelsel betreft echter een omvangrijke stelselwijziging die naar verwachting een grote impact zal hebben op de arbeidsmarkt.

Het is niet uit te sluiten dat die impact in bepaalde gevallen tot onwenselijke en disproportionele gevolgen kan leiden die thans niet kunnen worden voorzien. In het wetsvoorstel wordt om die reden geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur een uitzondering op de certificeringsplicht onder voorwaarden kan worden toegestaan.

Om een dergelijke uitzondering toe te staan dienen de betrokken belangen van het bedrijfsleven of de arbeidsmarkt te worden afgewogen tegen het algemeen belang dat wordt gediend met het verplichte certificeringsstelsel. Wat betreft de belangen van (deel)sectoren van het bedrijfsleven of de arbeidsmarkt kan bijvoorbeeld worden gedacht aan zwaarwegende financiële of economische belangen. Zoals hiervoor is toegelicht, wordt met de verplichte certificering voor de uitleenbranche beoogd de belangen van ter beschikking gestelde arbeidskrachten te beschermen en een gelijk speelveld in de uitleenbranche te creëren door malafiditeit tegen te gaan. In het geval als gevolg van het verplichte certificeringsstelsel de belangen van een of meer (deel)sectoren ernstig worden geschaad en die gevolgen niet in verhouding staan tot de doelen van het verplichte certificeringsstelsel, is het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur die sectoren van de certificeringsplicht uit te zonderen. Bij deze belangenafweging dient de lagere regelgever alle relevante feiten en omstandigheden in aanmerking te nemen. Zo dient in overweging worden genomen of reeds passende waarborgen zijn genomen die toezien op de naleving van sociale, fiscale en arbeidswetten alsmede op de bescherming

⁶² Hof van Justitie van de Europese Unie, 4 december 2014, c-413/13, FNV Kiem/Staat der Nederlanden.

⁶³ Gerechtshof Den Haag, 1 september 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:2305.

⁶⁴ Hoge Raad, 20 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:751.

van ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Tevens dient bij de beoordeling te worden betrokken of zich in een (deel)sector geregeld misstanden voordoen in het kader van de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (bijvoorbeeld onder arbeidsmigranten). In een dergelijk geval ligt het immers niet in de rede de desbetreffende sector van de certificeringsplicht uit te zonderen. Indien het gaat om gevolgen van tijdelijke aard ligt ten slotte een tijdelijke uitzondering van de certificeringsplicht voor de hand.

De reikwijdte van een wetsvoorstel dient – als gevolg van het primaat van de wetgever – in beginsel in het wetsvoorstel (een wet in formele zin) te worden vastgesteld. In het onderhavige wetsvoorstel acht de regering het evenwel wenselijk en gerechtvaardigd om de mogelijkheid om een uitzondering op de certificeringsplicht toe te staan, bij AMvB te regelen. Hierbij wordt in overweging genomen dat de afweging van belangen van sectoren tegen de belangen die met het wetsvoorstel zijn gediend, niet alleen van belang is bij de invoering van een verplicht certificeringsstelsel. Zoals hiervoor is toegelicht kunnen eventuele disproportionele gevolgen na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet op voorhand worden uitgesloten. In het geval zou worden vastgesteld dat een sector onevenredig hard door het certificeringsstelsel wordt geraakt, zal daarin ook – mede gelet op de betrokken belangen – de noodzaak zijn gelegen om snel te handelen. Een sector bij algemene maatregel van bestuur uitzonderen van de certificeringsplicht kan in dat verband uitkomst bieden. Onderzoek naar een nadere clausulering van de uitzonderingsmogelijkheid heeft geen criteria opgeleverd die enerzijds voldoende specifiek zijn en anderzijds voldoende ruimte bieden om thans onvoorziene situaties te ondervangen. De regering heeft geconcludeerd dat de voorgestelde vormgeving van de uitzonderingsmogelijkheid door middel van een belangenafweging – met inachtneming van de in de vorige alinea beschreven randvoorwaarden – de meest wenselijke en uitvoerbare is.

Verzoeken voor sectorale uitzonderingen

Verschillende branches en organisaties hebben in de internetconsultatie verzocht om voor hen een uitzondering te maken op de certificeringsplicht. Dit punt is ook tijdens de MKB-toets naar voren gebracht.

Van belang is te benadrukken dat de regering ervoor heeft gekozen ondernemingen die aan ter beschikking stellen van arbeidskrachten doen (zoals gedefinieerd in de Waadi), te verplichten een certificaat aan te vragen. Deze certificeringsplicht zal van toepassing zijn, ongeacht de vraag of in een sector waar terbeschikkingstelling plaatsvindt nu misstanden voorkomen of niet. Zonder deze algemene plicht zou immers niet het gewenste gedragseffect kunnen worden bereikt, namelijk het ter beschikking stellen van arbeidskrachten met inachtneming van de sociale, fiscale en arbeidswetten. Ten aanzien van de verzoeken voor een uitzondering is beoordeeld of de certificeringsplicht in bepaalde sectoren of segmenten van het bedrijfsleven voor disproportionele effecten zorgt die zich niet verhouden tot de beoogde doelen van de wet zoals toegelicht in paragraaf 1.2. Bij sociaal ontwikkelbedrijven⁶⁵ en arbeid die verricht wordt in het kader van een opleiding⁶⁶ is sprake van een reguliere vorm van ter beschikking stellen van arbeid. Omdat hier naar zijn aard sprake is van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, ziet de regering geen reden voor het toewijzen van een uitzondering. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat het aanvragen van een certificaat een onevenredige belemmering zal opleveren om de arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Deze arbeidskrachten hebben net zoals andere arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld baat bij de beschermende werking van het certificeringsstelsel. In paragraaf 12.1.1 wordt nader ingegaan op de verzoeken om uitzondering die in de internetconsultatie zijn gedaan.

Hoofdstuk 4 Verplichtingen voor uitleners

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het voorgestelde verplichte certificeringsstelsel eruit zal zien. Allereerst zal worden ingegaan op het verplichte certificaat, waarna het normenkader zal worden toegelicht. Daarna zal de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) worden toegelicht.

4.1 Het verplichte certificaat

4.1.1 Certificeringsplicht

Voor alle uitleners die onder de reikwijdte van dit stelsel vallen, wordt het verboden om arbeidskrachten ter beschikking te stellen als zij geen certificaat hebben. Uitleners dienen het certificaat aan te vragen bij de certificerende instelling. De controles of een uitlener aan het normenkader voldoet, zullen onder verantwoordelijkheid van de certificerende instelling worden uitgevoerd door private

⁶⁵ Zie ook de internetconsultatiereactie van Cedris.

⁶⁶ Zie o.m. de internetconsultatiereactie van de Stichting SBOH/Stichting SBOH Maatschappij en Gezondheid en Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven.

inspectie-instellingen. Deze controles zijn periodiek: bij het niet tijdig laten uitvoeren van een volgende controle kan de uitlener zijn certificaat verliezen of kan het certificaat (tijdelijk) worden geschorst. Uitleners zijn verplicht om mee te werken aan deze controles en de inspectie-instelling, dan wel de certificerende instelling, van alle documenten en inlichtingen te voorzien die noodzakelijk zijn om te beoordelen of aan het normenkader voldaan wordt. Het niet nakomen van deze verplichtingen zal (uiteindelijk) leiden tot verlies van het certificaat.

Uitleners moeten het certificaat tijdig aanvragen en vernieuwen. Om het certificaat te behouden moeten zij voldoen aan de verplichtingen uit het normenkader. Het certificaat is geldig voor de duur van vier jaar met mogelijkheid tot ambtshalve verlenging van ten hoogste zes maanden. De regering acht een certificaat voor onbepaalde tijd onwenselijk. Na verloop van tijd kunnen de aard en het gedrag van de certificaathouder veranderen. Het is daarom noodzakelijk deze periodiek opnieuw te beoordelen. Bij een nieuwe aanvraag kunnen elementen aan de orde komen die niet standaard bij de periodieke controles door de inspectie-instellingen aan de orde komen, bijvoorbeeld door middel van het overleggen van een VOG of middels een integriteitsbeoordeling op grond van de Wet Bibob. De voorgestelde looptijd van vier jaar berust op een afweging tussen de noodzaak van een periodieke beoordeling en de wens om de administratieve lasten voor uitleners te beperken.

De certificerende instelling dient binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een besluit te nemen over de verleningsaanvraag. Een certificaat kan eenmalig voor de duur van ten hoogste zes maanden ambtshalve worden verlengd. Deze mogelijkheid voorkomt dat een uitlener niet langer over een certificaat beschikt als gevolg van omstandigheden die hem niet kunnen worden verweten. De gronden voor een ambtshalve verlenging van de looptijd, met maximaal zes maanden, worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt.

Ook voor startende uitleners is het verboden om arbeidskrachten ter beschikking te stellen zonder certificaat. Voor startende uitleners is eenmalig een voorlopig certificaat beschikbaar met een geldigheidsduur van zes maanden, waarna een volwaardig certificaat moet worden aangevraagd. Als de uitlener na afloop van de geldigheidsduur van het voorlopige certificaat nog geen volwaardig certificaat heeft, voldoet hij niet meer aan de certificeringsplicht en mag hij dus geen arbeidskrachten ter beschikking stellen. Voor zover een startende onderneming nog niet (volledig) aan bepaalde eisen kan voldoen, bijvoorbeeld omdat zij nog geen arbeidskrachten ter beschikking stelt, zullen deze eisen niet ten behoeve van het voorlopige certificaat worden gesteld. In het normenkader zal worden vastgesteld aan welke eisen getoetst wordt alvorens eenmalig een voorlopig certificaat te verstrekken. In ieder geval zullen de VOG en de financiële zekerheidsstelling als eisen gelden voor het verkrijgen van het voorlopige certificaat. Evenals in het geval van een certificaat en om redenen die hiervoor zijn vermeld, kan een voorlopig certificaat eenmalig ambtshalve worden verlengd. In geval van een voorlopig certificaat bedraagt de ambtshalve verlenging ten hoogste drie maanden.

De certificerende instelling kan een certificaat schorsen of intrekken. Een schorsing is een tijdelijke maatregel. Tijdens een schorsing krijgt de uitlener de tijd om maatregelen te treffen teneinde het certificaat te kunnen behouden. Een intrekking is een definitieve maatregel. Een certificaat wordt in ieder geval ingetrokken of geschorst indien niet langer wordt voldaan aan de eisen van het normenkader voor een certificaat of een voorlopig certificaat. De certificerende instelling kan een certificaat eveneens schorsen of intrekken als haar feiten of omstandigheden bekend worden, waarvan zij bij de afgifte van het certificaat redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn, maar die tot een afwijzing van de aanvraag tot verlening van een certificaat zouden hebben geleid. Tevens wordt een certificaat door de certificerende instelling ingetrokken of geschorst in het geval de houder van een certificaat onjuiste inlichtingen over feiten of omstandigheden verstrekt die ten onrechte hebben geleid tot verlening van een certificaat, mits de onjuistheid daarvan aan de houder van een certificaat bekend was of kon zijn. Het wetsvoorstel bevat een grondslag voor nadere regels over voormelde gronden, dan wel over andere gronden voor weigering, schorsing of intrekking van een certificaat en een voorlopig certificaat. Zo kan in het kader van verlening (en weigering) van certificaten bijvoorbeeld rekening worden gehouden met omstandigheden zoals een afwijzing van een eerdere aanvraag of een intrekking van een eerder verleend certificaat binnen een bepaalde periode voorafgaande aan de voorliggende aanvraag.

Tot slot kan de certificerende instelling met toepassing van de Wet Bibob een certificaat weigeren, schorsen of intrekken als sprake is van een ernstig gevaar dat dit wordt misbruikt voor criminele doeleinden. De toepasselijkheid van de Wet Bibob is nader toegelicht in paragraaf 4.3.

Als een uitlener zijn (voorlopige) certificaat verliest, terwijl deze arbeidskrachten ter beschikking stelt aan een inlener, treedt het besluit tot intrekking van het certificaat uiterlijk vier weken na de bekendmaking in werking. Na de bekendmaking van het intrekkingsbesluit aan de uitlener zal die informatie openbaar worden gemaakt via het openbare register. De betreffende arbeidskrachten en inleners worden zodoende in staat gesteld om voorbereidingen te treffen met het oog op de intrekking van het certificaat van de uitlener. In het register zal worden opgenomen dat een besluit tot intrekking van het certificaat is genomen en per wanneer het certificaat wordt ingetrokken. Gedurende de termijn van ten hoogste vier weken na bekendmaking van het besluit tot intrekking van het certificaat mag de uitlener alléén arbeidskrachten die ten tijde van het verlies van het certificaat ter beschikking zijn gesteld, bij dezelfde inlener ter beschikking stellen. De Arbeidsinspectie zal op de naleving van deze verplichting toezien en bij niet-naleving handhavend optreden. Het verlies van het certificaat doet overigens niets

af aan de werkgeversverplichtingen van de uitlener jegens zijn werknemers. De reguliere bescherming van het arbeidsrecht is op de betreffende arbeidskrachten van toepassing.

In geval van schorsing van het certificaat geldt eenzelfde regeling. Een besluit tot schorsing van het certificaat treedt eveneens na ten hoogste vier weken in werking. In deze periode mogen alleen arbeidskrachten ter beschikking te worden gesteld die ten tijde van de bekendmaking van het besluit tot schorsing reeds bij de inlener ter beschikking waren gesteld. In het geval na de schorsing een intrekking volgt, geldt in beginsel eveneens dat het intrekkingbesluit in werking treedt na een door de certificerende instelling te bepalen termijn. De certificerende instelling kan bij daarbij evenwel rekening houden met de omstandigheden van het geval. Zo kan onder omstandigheden worden besloten om het intrekkingbesluit op het moment van bekendmaking onmiddellijk in werking te laten treden, bijvoorbeeld als het certificaat, voorafgaande aan de intrekking, reeds was geschorst. Met de introductie van de certificeringsplicht heeft de thans bestaande registratieplicht in het Handelsregister (artikel 7a van de Waadi) geen meerwaarde meer. Alle nu registratieplichtige ondernemingen zijn straks immers certificeringsplichtig en zullen, mits gecertificeerd, worden opgenomen in het openbare register dat door de certificerende instelling zal worden beheerd. De registratieplicht in het Handelsregister in de huidige vorm – zoals nu vastgelegd in artikel 7a Waadi, met bestuursrechtelijke handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie – vervalt dus. Dat wil zeggen, de verplichting om in het Handelsregister te registreren dat de onderneming de activiteit van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten uitoefent of mede uitoefent. Inschrijving in het Handelsregister, die een andere verplichting betreft dan de registratieplicht in de Waadi – is nog wel een vereiste voor het aanvragen van een certificaat. Dat vereiste zal om die reden onderdeel uitmaken van het normenkader.

4.1.2 Administratie- en meldplicht

Indien een onderneming aan terbeschikkingstelling van arbeidskrachten doet, is deze certificeringsplichtig. Het certificaat geldt voor de onderneming als geheel. Voor ondernemingen die terbeschikkingstelling van arbeidskrachten als enige of hoofdactiviteit hebben, is dat logisch. Voor ondernemingen die naast terbeschikkingstelling van arbeidskrachten ook andere activiteiten verrichten, roept dit evenwel de vraag op wat de betekenis is van het certificaat voor de overige activiteiten.

Het antwoord op die vraag verschilt per onderdeel van het normenkader. Voor die eisen die betrekking hebben op de onderneming als geheel – bijvoorbeeld de identificatie van de onderneming en de VOG – hoeft wat betreft controles op naleving van de norm geen onderscheid te worden gemaakt naar deelactiviteit binnen de onderneming. Voor elementen waarop steekproefsgewijze controles plaatsvinden – bijvoorbeeld die met betrekking tot het juiste loon – is dat onderscheid wel van belang. Voor de controles in het kader van het certificaat moet een steekproef worden getrokken van gevallen waarin sprake is van terbeschikkingstelling. Opdrachten die geen terbeschikkingstelling behelzen, zijn immers niet van belang voor het certificaat.⁶⁷ Het is derhalve noodzakelijk om binnen een onderneming onderscheid te maken tussen activiteiten die wél, respectievelijk géén terbeschikkingstelling zijn. Om effectief toezicht in deze situaties mogelijk te maken, regelt dit wetsvoorstel ten aanzien van uitleners het volgende:

- Uitleners worden verplicht om in hun eigen administratie bij te houden – en dus bij inspecties inzichtelijk te maken – welke arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld en bij welke inlener, inclusief de bijbehorende facturen aan de inlener.
- Uitleners dienen de vastlegging van arbeidskrachten voorafgaand aan de aanvang van de terbeschikkingstelling van de arbeidskracht in de administratie op te nemen en dienen deze gegevens tot ten minste zeven jaar na het einde van het kalenderjaar waarin de terbeschikkingstelling van de arbeidskracht is beëindigd, te bewaren.
- Uitleners worden verplicht om aantoonbaar schriftelijk aan de inlener voor aanvang van de terbeschikkingstelling te melden ten aanzien van welke arbeidskrachten sprake is van terbeschikkingstelling.
- In die gevallen waar in de praktijk sprake blijkt van terbeschikkingstelling, maar die ten onrechte niet als zodanig zijn gekwalificeerd, is sprake van een beboetbare overtreding.

De verplichting voor uitleners om bij te houden wanneer sprake is van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten sluit aan bij wat ondernemingen, die zowel arbeid ter beschikking stellen als andere activiteiten verrichten, in verband met een deugdelijke bedrijfsvoering reeds voor hun eigen processen moeten vastleggen. Gelet op het toezicht op de naleving van deze administratieplicht stelt de regering voor dat uitleners dit uiterlijk voorafgaand aan de aanvang van de terbeschikkingstelling van de arbeidskracht in hun administratie op moeten nemen. Ook voor het SNA-certificaat moeten

⁶⁷ Binnen SNA vindt de steekproeftrekking plaats vanuit de verkoopfacturen. Voor controles die zien op terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (tba), gelden de verkoopfacturen voor tba als steekproefpopulatie, waarna bij de betreffende werknemers gecontroleerd wordt. SNA-gecertificeerde ondernemingen dienen nu dus in hun administratie al onderscheid te maken tussen wel, resp. geen tba.

ondernemingen in hun administratie al onderscheid maken tussen wel en geen terbeschikkingstelling van arbeidskrachten.

De verplichting dat de uitlener aantoonbaar aan de inlener meldt in welke gevallen sprake is van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, sluit aan bij de reeds bestaande verplichtingen voor uit- en inlener om gezamenlijk vast te stellen of sprake is van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Voor uitleners is dat nodig om informatie over onder meer de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) van de inlener aan de arbeidskracht te verstrekken (artikel 11 van de Waadi) en voor inleners is dat nodig om informatie over de arbeidsvoorwaarden aan de uitlener te verschaffen (artikel 12a van de Waadi). Deze verplichtingen bouwen daarop voort door te eisen dat de uitlener schriftelijk aan de inlener meldt dat hij uitgeleende arbeidskrachten als terbeschikkingstelling heeft gekwalificeerd. In- en uitlener dienen deze kwalificatie in hun administratie op te nemen ten behoeve van de handhaafbaarheid van de regeling. Het ligt voor de hand dat deze vastlegging, conform huidige praktijk, vaak zal geschieden in de overeenkomst tussen uit- en inlener op grond waarvan de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten plaatsvindt. Omdat de meldings- en administratieplicht vormvrij zijn, zal in veel gevallen dus in de huidige praktijk al voldaan worden aan deze verplichtingen.

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

Indien een uitlener een situatie in zijn eigen administratie niet als terbeschikkingstelling van arbeidskrachten kwalificeert, maar deze wel als zodanig aan de inlener meldt, valt dat de inlener vanzelfsprekend niet te verwijten. De uitlener is evenwel beboetbaar, zijn certificaat kan worden geschorst of ingetrokken en hij maakt zich mogelijk schuldig aan een strafbaar feit, namelijk valsheid in geschrifte. Een administratie- en meldplicht zijn noodzakelijk voor de effectiviteit van het stelsel en onontbeerlijk om ontwijking van de certificeringsplicht te voorkomen. Een juiste kwalificatie van de arbeidsverhouding is namelijk noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de controles in het kader van de certificeringsplicht effectief kunnen worden uitgevoerd. De inspectie-instellingen moeten immers weten uit welke arbeidskrachten zij hun steekproef moeten trekken om te controleren of de uitlener zich aan het normenkader houdt. Als ter beschikking gestelde arbeidskrachten niet als zodanig zijn gekwalificeerd, vallen zij altijd buiten de steekproef en zegt het certificaat voor deze gevallen dus weinig over de naleving van het normenkader.

Ter illustratie het volgende voorbeeld. Een kwaadwillende uitlener wil bepaalde arbeidskrachten onderbetalen. De uitlener zou de opdrachten, waarvoor de betrokken arbeidskrachten het werk uitvoeren, onterecht kunnen kwalificeren als aanneming van werk. De steekproefsgewijze controles, op grond waarvan de inspectie-instellingen controleren of de uitlener het certificaat kan verkrijgen of behouden, zien alleen op terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. De onderbetaling van de betrokken ter beschikking gestelde arbeidskrachten zou dan ook niet aan het licht komen. Met de administratie- en meldplicht kan deze praktijk worden aangepakt.

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

4.2 Normenkader

Om een certificaat te verkrijgen en te behouden, moeten ondernemingen voldoen aan een normenkader. De certificerende instelling stelt het normenkader vast, waarna het moet worden goedgekeurd door de Minister van SZW om van kracht te worden. Dit wetsvoorstel legt vast welke elementen in ieder geval onderdeel zullen zijn van het normenkader. De certificerende instelling stelt daarnaast een inspectieschema op, waarin regels worden gesteld voor de wijze waarop controles op de naleving van de eisen van het normenkader moeten worden uitgevoerd (waaronder de frequentie van de controles). Deze eisen hebben betrekking op de wijze waarop inspectie-instellingen bij de inlener de nodige controles dienen uit te voeren. Inspectie-instellingen zijn gehouden de controles conform het inspectieschema uit te voeren. Het niet naleven van het inspectieschema kan leiden tot een schorsing of intrekking van de aanwijzing van een inspectie-instelling. Zie in dit verband ook paragraaf 6.1 van deze toelichting.

Het startpunt bij het opstellen van de regels omtrent het normenkader zijn de elementen geweest die reeds zijn opgenomen in het normenkader van de SNA en die het Aanjaagteam heeft aanbevolen als aanvullende eisen. Het grootste deel van het normenkader betreft het aantonen van de naleving van reeds bestaande verplichtingen. Bovendien regelt dit wetsvoorstel een drietal aanvullende verplichtingen voor uitleners, die onderdeel zullen uitmaken van het normenkader. Het gaat om een VOG voor rechtspersonen, de financiële zekerheidsstelling en het aanbieden van gecertificeerde huisvesting. Bij het opstellen van de bepalingen over het normenkader heeft de regering, in samenspraak met sociale partners, het belang van elk individueel element afgewogen tegen het belang om de totale lasten en kosten van het stelsel beheersbaar te houden. De overweging om een element op te nemen is hieronder telkens toegelicht.

4.2.1 Naleving van bestaande wettelijke verplichtingen

Eén deel van het normenkader betreft het aantonen dat relevante reeds bestaande wetgeving wordt nageleefd. De belangrijkste elementen zijn de volgende.

Element	Beschrijving	Noodzaak
Identificatie van de onderneming	De uitlener moet aantonen dat zij een rechtspersoon of onderneming is die is ingeschreven in het Handelsregister. De certificerende instelling zal hiervoor gebruik maken van authentieke gegevens uit het Handelsregister.	Dit element draagt bij aan het identificeren van de onderneming en bestuurders en maakt het mogelijk om te controleren of de doelomschrijving zoals bekend bij de KvK in overeenstemming is met de in de praktijk uitgevoerde activiteiten.
Naleving WagwEU-meldplicht	Buitenlandse uitleners moeten werkzaamheden die hun gedetacheerde werknemers in Nederland verrichten melden via het online meldloket voor gedetacheerde werknemers (postedworkers.nl) vóór aanvang van de betreffende werkzaamheden.	Dit element zorgt voor extra waarborgen dat buitenlandse uitleners zich houden aan hun wettelijke plicht (volgens artikel 8 WagwEU) om een melding te doen over de werkzaamheden die hun buitenlandse werknemers in Nederland gaan verrichten.
Loonheffingen en omzetbelasting	De uitlener zorgt ervoor dat de inhouding en afdracht van de loonheffingen (loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen, en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw) en de omzetbelasting plaatsvinden conform de geldende regels voor de belastingplicht, de grondslag en het tarief. Dit geldt ook voor de administratieve en financiële verplichtingen die hiermee samenhangen zoals de bewaarplicht, de aangifte en de betaling. Deze elementen zijn reeds onderdeel van het SNA-certificaat.	Deze elementen beheersen – samen met de verplichte financiële zekerheidsstelling en de maatregelen die gebruik van de g-rekening stimuleren – het risico dat uitleners de staatskas benadelen. Ook inleners hebben belang bij waarborgen in het certificeringsstelsel, omdat voor de betreffende fiscale verplichtingen de fiscale inlenersaansprakelijkheid (artikel 34 van de Invorderingswet 1990) geldt (zie ook paragraaf 4.2.6).
Wettelijk minimumloon en minimumvakantiebijslag	De uitlener moet aantonen dat hij zijn arbeidskrachten beloont conform de Wet op het minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml). Dat betekent onder andere dat de beloning ten minste het minimumloon plus vakantiebijslag bedraagt, dat het minimumloon giraal betaald wordt, en dat er geen verboden verrekeningen met het minimumloon plaatsvinden. Deze elementen zijn reeds onderdeel van SNA.	Zaken als huisvesting bij arbeidsmigranten worden vaak door of via de uitlener aangeboden en ingehouden op het loon. Voor met name arbeidsmigranten die rond het minimumloon beloond worden kan dit betekenen dat zij (netto) onder het minimumloon worden betaald. Aangezien de Wml bedoeld is om arbeidskrachten van een beloning te verzekeren die een sociaal aanvaardbare, minimale tegenprestatie vormt voor de verrichte arbeid, is het van belang om in het kader van de certificeringsplicht toe te zien op de naleving van de relevante eisen uit die wet.

Element	Beschrijving	Noodzaak
Juiste arbeidsvoorwaarden op grond van het loonverhoudingsvoorschrift	De uitlener moet aantonen dat hij de arbeidskracht de arbeidsvoorwaarden biedt waar deze recht op heeft op grond van het loonverhoudingsvoorschrift (artikel 8 of 8a van de Waadi). Dat betekent dat de arbeidskracht ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden krijgt als die welke gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener. De precieze invulling van het loonverhoudingsvoorschrift is afhankelijk van de specifieke situatie van de arbeidskracht, waaronder de cao en de vraag of sprake is van payrolling.	Waar in niet-driehoeksrelaties alleen de arbeidskracht en de werkgever betrokken zijn bij de arbeidsvoorwaarden, is bij terbeschikkingstelling van arbeidskrachten een derde partij betrokken: de inlener. De uitlener is formeel verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaarden, maar deze is daarvoor afhankelijk van de inlener, die op grond van artikel 12a van de Waadi de uitlener moet informeren over de juiste arbeidsvoorwaarden. Dat levert extra risico's op voor de juistheid van de beloning. Dat risico wordt versterkt door de relatief zwakke positie van veel ter beschikking gestelde arbeidskrachten, waaronder arbeidsmigranten. Daarom is beheersing van dit risico via het normenkader gewenst. In bepaalde gevallen kan controle bij de inlener plaatsvinden ten behoeve van de controle op de naleving van dit element van het normenkader.
Informatie over veiligheid op de werkplek	De uitlener moet aantonen dat hij voldoet aan de doorgeleidingsplicht met betrekking tot de veiligheid en arbeidsomstandigheden op de feitelijke werkplek van de arbeidskracht (artikel 11 van de Waadi), waardoor de arbeidskracht geïnformeerd is over de gevaren en risico's op de werkplek.	Onderzoek wijst uit dat ter beschikking gestelde arbeidskrachten grotere veiligheidsrisico's lopen en vaker slachtoffer worden van arbeidsongevallen. ¹ Het is daarom wenselijk om naleving van de doorgeleidingsplicht in het normenkader op te nemen.
Administreren van identiteitsdocumenten en controle op het gerechtigd zijn tot het verrichten van arbeid in Nederland	De uitlener moet aantonen dat hij aan de administratieverplichtingen op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) voldoet en dat zijn arbeidskrachten op grond van deze wet in Nederland mogen werken. Ook moet hij aantonen dat hij bij niet-EU-/EER-/Zwitserse onderdanen een kopie van het identiteitsdocument heeft opgenomen in zijn administratie. Deze elementen zijn reeds onderdeel van SNA.	Omdat ter beschikking gestelde arbeidskrachten vaak arbeidsmigrant zijn, zijn extra waarborgen gewenst met betrekking tot de hiernaast vermelde verplichtingen. Bovendien zijn inleners in overtreding als ingeleende arbeidskrachten niet gerechtigd zijn tot werken in Nederland, waardoor ook inleners belang hebben bij naleving van de Wav door de uitlener.
Schriftelijk of elektronisch verstrekken van informatie over de arbeidsovereenkomst	De uitlener moet aantonen dat hij de informatie, bedoeld in artikel 7:655 van het BW, schriftelijk of elektronisch aan de arbeidskracht heeft verstrekt. In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat ook indien sprake is van terbeschikkingstelling krachtens een andere arbeidsverhouding dan een arbeidsovereenkomst, de uitlener voormelde informatie dient te verstrekken en dient aan te tonen dat hij aan deze verplichting voldoet.	Een arbeidskracht die de genoemde informatie niet schriftelijk of elektronisch tot zijn beschikking heeft, kan zijn rechten veel moeilijker effectueren. Daarom is het wenselijk te regelen dat de uitlener in het kader van de certificering aantoont dat hij aan deze informatieplicht voldoet.

¹ Zie o.a. Lammers, M. et al. (2019). Arbeidsongevallen met uitzendkrachten en met vaste werknemers: verkenning naar oorzaken (RIVM-rapport 2019-0119) en Sociaal-Economische Raad (2019). Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden (Verkenning 19/17).

De regering merkt hierbij op dat het normenkader geen statische set van eisen is. Het is mogelijk en gewenst dat het normenkader naar aanleiding van nieuwe inzichten en ideeën bijgesteld wordt. Een voorbeeld van een eis is de controle op pensioenaansluiting. De uitlener die onder de werkingssfeer van een verplicht gesteld pensioenfonds valt kan worden verplicht om zijn arbeidskrachten daar aan te melden en pensioenpremies af te dragen. Dat geldt eveneens als de werkgever verplicht (zoals bij payrollwerknemers) of vrijwillig een pensioenregeling toepast. In het inspectieschema kan worden uitgewerkt hoe op de aansluiting bij de pensioenuitvoerder wordt gecontroleerd. Pensioen is een belangrijke arbeidsvoorwaarde voor werknemers. Een dergelijke eis zou ertoe strekken dat de werknemer het pensioen krijgt waar hij of zij recht op heeft. De norm kan daarmee tevens concurrentie op arbeidsvoorwaarden voorkomen. De vormgeving van de norm dient te voorkomen dat bij de controle voor het certificaat uitgebreide werkingssfeeronderzoeken moeten worden uitgevoerd. In verband met het technische karakter van een dergelijk normenkader wordt de bevoegdheid tot het vaststellen en wijzigen van een normenkader toegekend aan de certificerende instelling. Omdat hiermee een regelgevende bevoegdheid wordt toegekend aan een private zbo, is voor de inwerking-treding van het normenkader evenwel ministeriële goedkeuring vereist. Het normenkader en wijzigingen daarvan worden derhalve vastgesteld door de certificerende instelling en na vaststelling ter goedkeuring voorgelegd aan de Minister van SZW. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 12i. Een ander deel van het normenkader betreft het aantonen dat aanvullende verplichtingen worden



nageleefd. Die aanvullende verplichtingen zijn in dit wetsvoorstel geregeld. Het gaat hierbij om een VOG voor rechtspersonen, de financiële zekerheidsstelling en het aanbieden van gecertificeerde huisvesting. Die worden hieronder omschreven.

4.2.2 Verklaring omtrent het gedrag

Het verstrekken van een VOG voor rechtspersonen wordt met dit wetsvoorstel een vereiste voor het hebben en behouden van een (voorlopig) certificaat. Deze eis, die is aanbevolen door het Aanjaagteam, voorkomt dat ondernemingen die relevante strafbare feiten op hun naam hebben staan, of waarvan een of meer bestuurders dat hebben, het certificaat kunnen verkrijgen of behouden. Omdat een VOG een momentopname is, wordt geregeld dat een VOG ten tijde van overlegging niet ouder mag zijn dan drie maanden. Indien er sprake is van wisseling van personen op sleutelposities bij de uitlener, zoals bestuurders, vennoten, maten of beheerders, moet de onderneming opnieuw een VOG overleggen en aanleveren bij de certificerende instelling. Een melding van dergelijke wisselingen door de KvK aan de certificerende instelling is hierdoor niet noodzakelijk. Het vereiste van het periodiek overleggen van een VOG, gaat structureel malafiditeit in de sector tegen. Bij iedere aanvraag tot verlening van een certificaat of wisseling van bestuur wordt immers in beginsel gecontroleerd of de onderneming aan de vereisten voor afgifte van de VOG voldoet, waarmee justitiële of strafvorderlijke gegevens in de zin van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens worden geraadpleegd die relevant zijn voor beoordeling van de professionele betrouwbaarheid van de betreffende uitlener. Een onderneming die buiten Nederland is gevestigd (met of zonder vestiging in Nederland), kan geen VOG voor rechtspersonen aanvragen. Deze verplichting geldt derhalve niet voor buitenlandse ondernemingen. Het is wel mogelijk om een VOG aanvraag van een buitenlandse rechtspersoon met een Nederlandse bestuurder in behandeling te nemen. In dat geval wordt niet de buitenlandse rechtspersoon gescreend, wel wordt de Nederlandse bestuurder gescreend in het kader van een VOG natuurlijke personen. 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.

Hierbij is echter gebleken dat voor de beoordeling van een dergelijke verklaring kennis nodig is van het strafrechtelijke systeem van andere landen en de taal van die landen. De certificerende instelling is hier in beginsel niet op toegerust. Deze kennis is dusdanig specifiek, dat het niet proportioneel wordt geacht om dit bij de certificerende instelling neer te leggen. Bovendien is onbekend welke landen een dergelijke verklaring kunnen overleggen. Ondanks de ongelijkheid tussen Nederlandse en buitenlandse uitleners ten aanzien van het VOG-vereiste, acht de regering de meerwaarde van de VOG dermate groot dat zij deze toch vereist van Nederlandse uitleners.

Voor een nadere toelichting van het vereiste om een VOG te overleggen, wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van de toelichting. De certificerende instelling, Dienst Justis en de Minister van SZW zullen de praktische implementatie van deze verplichting nader bepalen.

4.2.3 Financiële zekerheidsstelling

Een uitlener die in aanmerking wil komen voor een certificaat dient financiële zekerheid te stellen voor het nakomen van zijn verplichtingen jegens door hem ter beschikking gestelde arbeidskrachten en jegens de Staat. De Tweede Kamer⁶⁸ en het Aanjaagteam hebben verzocht om in het kader van certificering een waarborgsom te eisen. Dit wetsvoorstel bevat een algemene verplichting voor de certificaathouder om financiële zekerheid te stellen. Deze verplichting zal bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nader worden ingevuld.

Door de eis om financiële zekerheid te stellen wordt geheel of gedeeltelijk voorkomen dat uitleners hun werknemers of de Staat laten opdraaien voor de gevolgen van 'vluchtig ondernemerschap'. Hiermee wordt bedoeld op de situatie waarin een malafide uitlener lonen, premies, belastingen en boetes onbetaald laat en zich zodoende verrijkt ten koste van zijn werknemers en de Staat. Zodra deze partijen tot invordering overgegaan of een toezichthoudende instantie zich meldt, heft de uitlener zijn onderneming op of laat deze failliet verklaren. De verplichting om vooraf financiële zekerheid te stellen vermindert het profijt van dit gedrag en heeft zodoende een preventieve werking. De uitlener verbeurt immers het bedrag waarvoor hij zekerheid heeft gesteld. Een uitlener die – na opheffing of faillissement van zijn onderneming – een nieuwe onderneming wil starten voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, moet hiervoor opnieuw een certificaat aanvragen en financiële zekerheid stellen. De regering is voornemens om bij AMvB nadere regels te stellen over de vorm waarin de financiële zekerheid kan worden gesteld. Op dit moment wordt nog onderzocht welke vormen van zekerheidsstelling geschikt en uitvoerbaar zijn, gegeven de inrichting en doelstellingen van het certificeringsstelsel. Uitgangspunt zal in ieder geval zijn dat deze vormvoorschriften het voor uitleners niet uiterst moeilijk of onmogelijk mogen maken om aan het vereiste te voldoen.

⁶⁸ Motie Bruins, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 359, nr. 20

Wie moet financiële zekerheid stellen?

In beginsel dienen alle ondernemingen die voor een certificaat in aanmerking willen komen financiële zekerheid te verstrekken. Hierop wordt echter een uitzondering gemaakt voor ondernemingen bij wie het ter beschikking stellen van arbeidskrachten een gering onderdeel vormt van de totale bedrijfsactiviteit. Deze voorwaarde is geconcretiseerd door het loon dat in het jaar voorafgaand aan het peilmoment aan ter beschikking gestelde arbeidskrachten is betaald, te vergelijken met de totale loonsom over deze periode. Het peilmoment betreft de datum waarop een private inspectie-instelling controleert of de uitlener aan de eisen voor het certificaat voldoet. Deze controle vindt allereerst plaats in het kader van de beoordeling van een certificaat-aanvraag. Vervolgens wordt gedurende de looptijd van het certificaat periodiek gecontroleerd of de uitlener nog steeds aan de eisen van het normenkader voldoet. Met het oog op de uitvoerbaarheid van deze verplichting wordt uitsluitend ten tijde van het desbetreffende peilmoment vastgesteld of de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid (nog steeds) van toepassing is. Bij deze controle kan worden vastgesteld of de certificaathouder minder dan tien procent van de totale loonsom uitgeeft aan het loon van ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Als het loon van terbeschikkinggestelden minder dan tien procent van de totale loonsom bedroeg, is het stellen van financiële zekerheid niet (langer) nodig. Als de certificaathouder gebruikt maakt van de uitzondering vanwege het geringe aandeel van ter beschikking gestelde arbeidskrachten in de loonsom, maar de controle uitwijst dat dit aandeel is gegroeid tot tien procent of meer, moet hij vanaf het peilmoment alsnog financiële zekerheid stellen.

Hoogte bedrag financiële zekerheid

De regering stelt voor aan te sluiten bij het in de motie Bruins genoemde bedrag van € 100.000. Voor startende uitleners geldt bij de aanvraag van een voorlopig certificaat een verlaagde som van € 50.000. Een starter moet in beginsel zes maanden na de ingangsdatum van het voorlopig certificaat een definitief certificaat aanvragen. Daarbij moet de certificaathouder financiële zekerheid stellen ter hoogte van het volledige bedrag van € 100.000.

Bij het vaststellen van de hoogte heeft de regering een afweging gemaakt tussen de effectiviteit van dit vereiste en de last die deze eis vormt voor startende en gevestigde ondernemers. Van de hoogte van het bedrag moet een wezenlijk preventief effect uitgaan op vluchtig ondernemerschap. Andere onderdelen van het certificeringsstelsel zijn eveneens gericht op het terugdringen van vluchtig ondernemerschap, maar van het stellen van financiële zekerheid verwacht de regering het grootste preventieve effect.

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

Duur verplichting

De verplichting om financiële zekerheid te stellen geldt gedurende de gehele looptijd van het certificaat. Naarmate een onderneming gedurende langere tijd arbeidskrachten op bonafide wijze ter beschikking stelt, wordt het risico op vluchtig ondernemerschap geringer. De verplichting om financiële zekerheid te stellen kan in dat geval na verloop van tijd vervallen. Bij of krachtens AMvB worden nadere regels gesteld voor de voorwaarden. Overeenkomstig het overgangsrecht zal daarin worden meegenomen dat een langer bestaande, bonafide uitlener niet langer financiële zekerheid hoeft te stellen. De regering is voornemens om te regelen dat deze verplichting – indien aan de te stellen voorwaarden is voldaan – na het verstrijken van de looptijd van een eerste certificaat vervalt.

Overgangsrecht

Dat het risico op vluchtig ondernemerschap geringer wordt naarmate een onderneming gedurende langere tijd op bonafide wijze arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld, geldt niet alleen nadat het certificeringsstelsel is ingevoerd. In het huidige stelsel is echter niet eenduidig vast te stellen of ondernemingen hun arbeidskrachten bonafide ter beschikking stellen. Wel kan worden vastgesteld of een onderneming ten tijde van de invoering reeds jarenlang arbeidskrachten uitleent en of er in die periode aanwijzingen zijn geweest voor vluchtig ondernemerschap. Als een onderneming al geruime tijd actief is en die aanwijzingen ontbreken, acht de regering het niet doelmatig om hen financiële

zekerheid te laten stellen. Dit wetsvoorstel bevat daarom overgangsrecht voor ten tijde van die invoering reeds bestaande uitleners. Als deze uitleners aan de volgende voorwaarden voldoen, hoeven zij bij de aanvraag van een certificaat geen financiële zekerheid te stellen.

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

De voorwaarden voor het overgangsrecht zijn nader toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze toelichting, bij de toelichting op artikel I, onderdeel P (nieuw artikel 23a van de Waadi)

Bestemming bedragen waarvoor de certificaathouder financiële zekerheid stelt

Hierboven is al toegelicht dat met de financiële zekerheidsstelling primair is beoogd vluchtig ondernemerschap te voorkomen. In de praktijk verwacht de regering echter geen 100% preventief effect. In de resterende gevallen kunnen de bedragen waarvoor de certificaathouder zekerheid heeft gesteld, worden gebruikt om benadeelde werknemers of de Staat tegemoet te komen. In lagere regelgeving wordt nader uitgewerkt in welke gevallen en onder welke voorwaarden de financiële zekerheid kan worden aangesproken. De regering zal bij deze regeling terdege rekening houden met de uitvoeringsconsequenties voor de certificerende instelling.

4.2.4 Huisvesting

Tot slot stelt de regering voor om nadere eisen te stellen aan de huisvesting die door uitleners ter beschikking gesteld wordt. Het Aanjaagteam heeft uitgebreid beschreven hoe juist op het punt van huisvesting veel misstanden voorkomen bij arbeidsmigranten.⁶⁹ Als er sprake is van terbeschikkingstelling van arbeidsmigranten, is de uitlener vaak betrokken bij het aanbieden van de huisvesting. De regering stelt daarom voor dat in die gevallen waarin de uitlener huisvesting aanbiedt, deze huisvesting aan dezelfde eisen moet voldoen als die gesteld worden aan huisvesting waarvoor inhouding op het wettelijk minimumloon mag plaatsvinden. De huisvesting moet daarmee ofwel aangeboden worden door een woningcorporatie, ofwel voldoen aan bij cao gestelde eisen en daarvoor gecertificeerd zijn. Bij uitzendkrachten gaat het daarbij bijvoorbeeld om het SNF-keurmerk.

In het artikelsgewijze deel van deze toelichting is de precieze vormgeving van de huisvestingseisen nader toegelicht. In het normenkader kan nader worden bepaald in welke gevallen wordt getoetst aan de naleving van deze eis. Daarbij moet niet alleen gedacht worden aan situaties waarin wordt ingehouden op het loon of waarbij het huurcontract met dezelfde partij wordt getekend als de arbeidsovereenkomst, maar bijvoorbeeld ook aan situaties waarin in de arbeidsovereenkomst is overeengekomen dat de uitlener zorgt voor huisvesting (via een derde partij).

Naast de huisvestingseisen die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, worden via de thans aanhangige wetsvoorstel goed verhuurderschap (Wgv) ook verschillende instrumenten geïntroduceerd, waaronder (basis)normen voor goed verhuurderschap en de bevoegdheid om per gemeente verhuurdervergunningen te introduceren.⁷⁰ Door de kwaliteit van huisvesting zowel door middel van het certificaat voor uitleners als middels de verhuurdersvergunning te controleren, wordt de handhaving op goede woonomstandigheden aanzienlijk versterkt. Daarbij is de verwachting dat de eisen uit het certificeringsstelsel in de praktijk hoger zijn dan, of gelijk zijn aan, de eisen die door gemeentes zullen worden gesteld. Hiermee wordt voldaan aan de aanbeveling van het Aanjaagteam om huisvesting te laten voldoen aan het Bouwbesluit én aan een privaat keurmerk (SNF). In hoofdstuk 11 wordt nader ingegaan op de samenhang tussen beide wetsvoorstellen.

4.3 Wet Bibob

Een uitlener kan het verplichte certificaat verkrijgen als de certificerende instelling heeft vastgesteld dat de uitlener voldoet aan de daaraan te stellen voorwaarden (het normenkader, zie paragraaf 4.2). In voorkomende gevallen kan het – ook als een uitlener aan alle voorwaarden voldoet – desondanks onwenselijk zijn om een certificaat te verstrekken. Dat is het geval als er grote risico's zijn dat het certificaat wordt misbruikt voor malafide activiteiten. In dergelijke gevallen is weigering of intrekking van het certificaat aangewezen. Dit wetsvoorstel maakt dit mogelijk door de Wet Bibob van toepassing te verklaren op beschikkingen in het kader van certificering.

De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument waarmee de integriteit van de uitlener kan worden getoetst om de integriteit van de overheid te beschermen. Deze wet maakt het mogelijk

⁶⁹ Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 53, bijlage nr. 953505, hoofdstuk 2

⁷⁰ Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 2

om certificaten te weigeren of in te trekken bij een ernstig gevaar van misbruik voor criminele doeleinden. Ook kunnen voorschriften worden verbonden aan het certificaat. De Wet Bibob kan van grote meerwaarde zijn om uitleners een certificaat te onthouden ingeval een ernstig gevaar bestaat dat zij dit zullen misbruiken om crimineel voordeel te benutten of om strafbare feiten te plegen. De regering stelt daarom voor om aan de certificerende instelling, het zbo dat beslist over het verstrekken of weigeren van certificaat, de bevoegdheid te geven om overeenkomstig de Wet Bibob een certificaat te weigeren, in te trekken of daaraan voorschriften te verbinden. Het gebruik van deze bevoegdheid kan voorkomen dat een certificaat mede voor criminele doelen wordt gebruikt. Met dit voorstel wordt invulling gegeven aan het verzoek van de Tweede Kamer door middel van de motie-Van Weyenberg c.s.⁷¹ om bij het uitwerken van de eisen voor verplichte certificering ook eisen rondom integriteit op te nemen.

4.3.1 Gronden voor intrekking of weigering certificaat

De Wet Bibob bevat vier gronden om een certificaat in te trekken of te weigeren:

- De A-grond: het ernstige gevaar – oftewel een ‘grote kans’ of een ‘groot risico’ – dat een certificaat gebruikt zal worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten (artikel 3, eerste lid, sub a, van de Wet Bibob).
- De B-grond: het ernstige gevaar dat een certificaat gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen (artikel 3, eerste lid, sub b, van de Wet Bibob).
- Indien ter verkrijging of ter behoud van een certificaat een strafbaar feit is gepleegd (artikel 3, zesde lid van de Wet Bibob).
- Indien de betrokkene (i.c. de betrokken uitlener) weigert om gegevens te verstrekken (artikel 4 van de Wet Bibob).

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

4.3.2 Werkwijze

Alvorens op grond van de Wet Bibob wordt getoetst, wordt uiteraard eerst gekeken naar eventuele andere reguliere weigerings- en intrekkinggronden, oftewel of de aanvrager of houder van een certificaat voldoet aan de daarvoor vastgestelde voorwaarden, respectievelijk of het certificaat op één van de andere gronden kan worden geweigerd of ingetrokken.

Indien zij daar aanleiding toe ziet, dient de certificerende instelling in eerste instantie zelf onderzoek te doen naar het vermoeden dat het certificaat misbruikt wordt voor criminele doeleinden. Dit heet het ‘eigen onderzoek’. Met het eigen onderzoek kan informatie uit bepaalde bronnen worden opgevraagd.⁷² Tijdens het eigen onderzoek kan de certificerende instelling aanvullende informatie opvragen bij de uitlener en kan zij bestaande informatiebronnen raadplegen om tot een oordeel te komen. Als uit het eigen onderzoek blijkt dat sprake is van een ernstig gevaar dat het certificaat misbruikt wordt, dan kan de certificerende instelling het certificaat weigeren, intrekken of voorschriften verbinden aan het certificaat.

Als het eigen onderzoek door de certificerende instelling geen uitsluitsel oplevert, maar er wel twijfels zijn over de integriteit van de uitlener, dan kan de certificerende instelling een adviesaanvraag indienen bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB, onderdeel van Justis). Zulke twijfels kunnen gebaseerd zijn op de door de uitlener aangeleverde informatie, op bevindingen van inspectie-instellingen of op een tip van het Openbaar Ministerie. Als gevolg van een recente wetswijziging van de Wet Bibob is ook verdergaande signalering door andere bestuursorganen mogelijk gemaakt.⁷³ Het LBB kan complexere onderzoeken uitvoeren en heeft toegang tot een breder scala aan informatie, ten aanzien

⁷¹ Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 62

⁷² Uit de regelgeving blijkt welke informatiebronnen een bestuursorgaan kan raadplegen in het eigen Bibob-onderzoek. Dat is voor elk bestuursorgaan hetzelfde. Zie voor een opsomming: Kamerstukken II 2018/19, 35 152, nr. 3, p. 12. Aan die opsomming kunnen fiscale gegevens worden toegevoegd (artikel 7c Wet Bibob).

⁷³ Wet van 6 juli 2022 tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met informatiedeling tussen bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak en enige overige wijzigingen (Stb. 2022, 304)

van meer relaties. Bovendien heeft het LBB de mogelijkheid om de uitlener aanvullende vragen te stellen tijdens het onderzoek. Dit zijn bijvoorbeeld vragen over de financiering en zeggenschap van de onderneming, maar deze kunnen ook zien op een mogelijk zakelijk samenwerkingsverband. Het niet of niet volledig beantwoorden van de aanvullende vragen van het LBB of van de certificerende instelling kan consequenties hebben voor de conclusie van het LBB.

Het LBB brengt uiteindelijk een advies uit aan de certificerende instelling. De certificerende instelling kan zich op dat advies baseren bij een eventueel besluit tot intrekking of weigering van een certificaat. Daarbij is het van belang dat zij zich ervan moet vergewissen dat het advies op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en dat zij nog een eigen proportionaliteitstoets doet.

4.3.3 *Rechtvaardiging*

Voor het uitbreiden van de Wet Bibob naar beschikkingen in het kader van het certificeringsstelsel, moet op grond van staand kabinetsbeleid⁷⁴ aan een aantal criteria worden voldaan. Ten eerste moet de uitbreiding passen binnen het doel van de Wet Bibob, te weten het beschermen van de integriteit van de overheid. Dat is het geval omdat het toekennen van een wettelijk verplicht certificaat aan malafide partijen de integriteit van de overheid ondermijnt.

Ten tweede moet de uitbreiding proportioneel zijn, waardoor de inzet van het zware Bibob-instrument evenredig is. De aard en omvang van de voorkomende misstanden die zich voordoen bij terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, zoals is vermeld in de inleiding van het algemene deel van de toelichting, rechtvaardigen de inzet van de Wet Bibob en maken deze proportioneel.

Relevant hierbij is dat zich hierbij ook misstanden voordoen van evident criminele aard, zoals op het gebied van mensenhandel⁷⁵ en fysiek geweld⁷⁶. De inzet van de wet Bibob in het certificeringsstelsel sluit hiermee aan bij de brede aanpak georganiseerde criminaliteit en ondermijning.⁷⁷

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

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

Een besluit tot het al dan niet verlenen, schorsen of intrekken van het certificaat moet worden aangemerkt als een beschikking in de zin van de Awb. De certificerende instelling bepaalt of een aanvrager in aanmerking komt voor een certificaat dan wel of een verstrekt certificaat wordt geschorst of ingetrokken. De certificerende instelling bepaalt hiermee eenzijdig en dwingend of een onderneming arbeidskrachten ter beschikking mag stellen. Als gevolg van deze bij wet toegekende bevoegdheid wordt de certificerende instelling aangemerkt als een (privaatrechtelijk zelfstandig) bestuursorgaan (zie paragraaf 6.1).

4.4 *Doorsturen arbeidsvoorwaarden aan arbeidskrachten*

De inlener heeft nu reeds de verplichting om de arbeidsvoorwaarden die gelden bij de terbeschikkingstelling mede te delen aan de uitlener. Voorgesteld wordt de uitlener te verplichten dezelfde informatie ook onverwijld schriftelijk mede te delen aan de arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld. Het doel hiervan is tweeledig. Ten eerste wordt hierbij de positie van de ter beschikking gestelde arbeidskrachten verbeterd. Zij kunnen namelijk aan de hand van de verstrekte informatie zelf controleren welke inlenersbeloning geldt. Zo wordt de arbeidskracht in staat gesteld te controleren of de informa-

⁷⁴ Kamerstukken II 2006/07, 31 109, nr. 1

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). Slachtoffermonitor mensenhandel 2013–2017. Paragraaf 3.3.1.2.

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld het jaarverslag van de Nederlandse Arbeidsinspectie, Kamerstukken II 2021/22, 25 883, nr. 430

⁷⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 925–VI, nr. 132

tie die de inlener heeft verstrekt, overeenkomt met de arbeidsvoorwaarden die de uitlener hanteert (voor wat betreft de inlenersbeloning). Daarnaast helpt dit bij de controle op de naleving van het loonverhoudingsvoorschrift binnen het certificeringsstelsel. Bij vermoedens van onjuiste toepassing van dat voorschrift kan de inspectie-instelling ook bij de arbeidskrachten controleren over welke informatie zij beschikken en controleren of die informatie overeenkomt met de informatie die inlener aan de uitlener heeft verstuurd (door dit bij de uitlener te verifiëren).

Ook de inlener heeft belang bij de juiste loonbetaling aan de arbeidskracht. De inlener kan op grond van de ketenaansprakelijkheid immers rechtstreeks worden aangesproken op nabetaling bij onderbetaling (7:616 BW). Overigens is de inlener ook op basis van de huidige regelgeving aansprakelijk jegens de arbeidskracht in het geval van het verstrekken van onjuiste informatie over de inschaling. In het geval de rechter vaststelt dat in dit verband sprake is van een onrechtmatige daad jegens de arbeidskracht, kan deze de inlener veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding. Deze aanvullende verplichting heeft toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige informatieplicht van de uitlener op grond van het Burgerlijk Wetboek (7:655 BW) nu de arbeidsvoorwaarden van de inlener hiermee schriftelijk worden doorgegeven. Het dient dezelfde informatie te zijn als die de inlener heeft verstrekt. Daarbij is bij de informatieplicht op grond van het Burgerlijk Wetboek toegevoegd dat dit binnen een maand na aanvang van de werkzaamheden verzonden wordt. De nieuwe verplichting is strikter, daarbij moet de informatie van de inlener onverwijld worden gedeeld met de arbeidskracht. Hierdoor kan de arbeidskracht, eventueel met hulp van de vakbond, zo snel als mogelijk actie ondernemen indien bij het werken op de werkvloer blijkt dat niet de juiste arbeidsvoorwaarden worden toegepast. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze verplichting betrekking heeft op de definitieve, door de uitlener vastgestelde arbeidsvoorwaarden. Deze verplichting staat niet in de weg aan de daaraan voorafgaande, vereiste afstemming tussen uitlener en inlener over de toepasselijke arbeidsvoorwaarden.

4.5 Startende en buitenlandse uitleners en doorleners

Bij startende ondernemingen is het nog niet mogelijk om van alle elementen van het normenkader vast te stellen dat zij volledig worden nageleefd. Bij een nieuwe onderneming kunnen bijvoorbeeld nog geen steekproeven worden genomen om te controleren of ten aanzien van specifieke arbeidskrachten de regels zijn nageleefd. Het is ook niet werkbaar om controles op de huisvesting uit te voeren zolang er nog geen arbeidskrachten zijn die gehuisvest moeten worden. Voor zover startende ondernemingen nog niet (volledig) aan elementen van het normenkader kunnen voldoen, zullen zij daar ten behoeve van het voorlopige certificaat dus ook niet aan hoeven te voldoen. In het normenkader zal daarom worden uitgewerkt aan welke normen getoetst wordt alvorens eenmalig een voorlopig certificaat te verstrekken. In ieder geval zullen de VOG en de financiële zekerheidsstelling als vereisten gelden voor het verkrijgen van het voorlopige certificaat.

Ten aanzien van buitenlandse ondernemingen is het uitgangspunt dat het normenkader voor Nederlandse en buitenlandse ondernemingen zoveel mogelijk gelijk moet zijn. Met buitenlandse ondernemingen wordt bedoeld op rechtspersonen en ondernemingen die buiten Nederland gevestigd zijn. Dit uitgangspunt is bijvoorbeeld één van de redenen waarom de financiële zekerheidsstelling onverkort van toepassing is op buitenlandse ondernemingen. Daar waar normen niet één-op-één toepasbaar zijn op (alle) buitenlandse ondernemingen, worden in het normenkader zoveel mogelijk gelijkwaardige normelementen opgenomen. Vanzelfsprekend kunnen er geen elementen in het normenkader worden opgenomen waaraan buitenlandse ondernemingen (realistischerwijs) niet kunnen voldoen of waarop bij hen niet getoetst kan worden. Een buitenlandse onderneming kan bijvoorbeeld geen VOG overleggen, zie paragraaf 4.2.2. De regering acht echter de meerwaarde van de VOG dermate groot en de ongelijkheid die het VOG-vereiste veroorzaakt tussen Nederlandse en buitenlandse ondernemingen dermate klein, dat zij dit vereiste voor Nederlandse uitleners toch gewenst vindt.

Hoofdstuk 5 Verplichtingen voor inleners

Dit hoofdstuk beschrijft de rol van de inlener in het voorgestelde verplichte certificeringsstelsel. Allereerst zal worden ingegaan op het verbod op het inlenen van niet-gecertificeerde uitleners en de administratieplicht, daarna op de verplichtingen van de inlener in het kader van doorleenketens en de meewerkplicht van de inlener.

5.1 Verbod op inlenen van niet-gecertificeerde uitleners

Voor inleners wordt het verboden om arbeidskrachten in te lenen van een niet-gecertificeerde uitlener. Het is de verantwoordelijkheid van de inlener om te controleren of de uitlener een geldig certificaat heeft. De inlener kan dat controleren via het openbare register van gecertificeerde uitleners, dat de certificerende instelling zal beheren. Hierbij wordt gestreefd naar het opzetten van een register waarbij de inlener zich ook kosteloos kan abonneren op notificaties voor een bepaalde uitlener, zodat hij erop

geattendeerd wordt zodra een uitlener zijn certificaat verliest.

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

Het is uiteraard wel toegestaan arbeidskrachten in te lenen van (niet-gecertificeerde) uitleners die niet certificeringsplichtig zijn. In hoofdstuk 3 is beschreven over welke gevallen dat gaat.

5.1.1 Administratieplicht

Zoals in paragraaf 4.1.2 toegelicht zijn uitleners verplicht om voorafgaand aan de aanvang van de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in hun administratie vast te leggen wanneer er sprake is van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten en dit aan inleners aan wie de arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld te melden. De inlener is verplicht om deze kwalificatie uiterlijk op de dag waarop de terbeschikkingstelling is aangevangen in de administratie op te nemen ten behoeve van de handhaafbaarheid van de regeling. Het ligt voor de hand dat deze vastlegging, conform huidige praktijk, vaak zal geschieden in de overeenkomst tussen uit- en inlener op grond waarvan de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten plaatsvindt. Deze verplichtingen zijn noodzakelijk voor de effectiviteit van het stelsel en om ontwijking van de certificeringsplicht te voorkomen. Ook voor de inlener is het van belang dat de juiste kwalificatie van de arbeidsverhouding plaatsvindt. Indien de uitlener ten onrechte geen certificaat heeft aangevraagd, is de inlener immers eveneens beboetbaar.

5.1.2 Verlies van het certificaat

In paragraaf 4.1.1 is toegelicht dat een besluit tot schorsing of intrekking in werking treedt na ten hoogste vier weken na de bekendmaking van dat besluit. Na de bekendmaking van het intrekkingbesluit aan de uitlener die het betreft, kan die informatie openbaar worden gemaakt via het openbare register. De betreffende arbeidskrachten en inleners worden hiermee in staat gesteld om zich voor te bereiden op de intrekking van het certificaat. In het register zal worden opgenomen dat een besluit tot intrekking van het certificaat is genomen en per wanneer het certificaat wordt ingetrokken. In de periode dat het besluit nog niet in werking is getreden, mag de inlener van de betreffende uitlener geen nieuwe arbeidskrachten inlenen.

5.2 Doorleenketens

Een van de beheersmaatregelen die wordt voorgesteld in dit wetsvoorstel ziet op het voorkomen van ontwijkconstructies via doorleenketens.

De hoofdregel van de certificeringsplicht is dat alle uitleners verplicht gecertificeerd zijn en alle inleners verplicht zakendoen met gecertificeerde uitleners. Doorleners zijn zowel uit- als inlener. Dit betekent dat zij als uitlener onder de certificeringsplicht vallen en als inlener alleen arbeidskrachten mogen inlenen van gecertificeerde uitleners.

In aanvulling op deze hoofdregel stelt de regering het volgende voor: alle inleners, mogen, op straffe van een sanctie van de Arbeidsinspectie, alleen arbeidskrachten inlenen die in dienst zijn van een gecertificeerde werkgever.⁷⁸

Is er sprake van een doorleensituatie waarin de werkgever niet gecertificeerd is, dan is er sprake van een overtreding en kan de Arbeidsinspectie een boete opleggen bij de eindinlener en doorlener vanwege het inlenen van arbeidskrachten van een niet-gecertificeerde werkgever. Als de directe contractspartij (de doorlener) niet gecertificeerd is kan de inlener ook worden beboet. Dit wordt hieronder geïllustreerd.

	Schakel 1	Schakel 2	Schakel 3
Partij	Werkgever	Doorlener	Eindinlener
Certificaat	niet gecertificeerd	gecertificeerd	
Gevolgen zonder verplichte controle door eindinlener op certificaat werkgever	overtreding	overtreding	–
Gevolgen mét verplichte controle door eindinlener op certificaat werkgever	overtreding	overtreding	overtreding

⁷⁸ Ook voor niet-werknemers, die niet ‘in dienst zijn’ maar wel als arbeidskracht ter beschikking worden gesteld, wordt hier gemakshalve de term werkgever gehanteerd. In andere wet- en regelgeving worden deze terbeschikkingstellers als onderneming tot wie de arbeidsverhouding bestaat ook wel aangeduid als inhoudingsplichtige en loonverantwoordelijke (bijv. op grond van artikel 3, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Loonbelasting en artikel 6 Besluit aanwijzing gevallen waarin arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd).

5.2.1 Noodzaak ketenverantwoordelijkheid

De verplichting voor de inlener om in te lenen van een gecertificeerde werkgever wordt voorgesteld omdat het voor het stelsel noodzakelijk is dat de werkgever (eerste uitlener) gecertificeerd is en aan de verschillende eisen voldoet ten behoeve van het certificaat. Er is een sterke waarborg nodig om te voorkomen dat inleners verplichtingen kunnen ontwijken of arbeidskrachten van een niet-gecertificeerde werkgever kunnen inlenen (door tussenkomst van een gecertificeerde doorlener) zonder hiervoor beboet te worden. Daarnaast heeft het verplicht certificeren van doorleners als belangrijke meerwaarde dat ketens transparant worden gemaakt en dat ontwijkconstructies via doorlenen voorkomen worden.

Uit de marktmonitor voor detachering blijkt dat inmiddels 12% via een in- en doorleenconstructie werkzaam is.⁷⁹ Indien dit representatief is voor de markt voor terbeschikkingstelling is er bij zeker tienduizenden terbeschikkingstellingen per jaar sprake van een doorleenketen. Doorlenen kan een normale en bonafide constructie op de arbeidsmarkt zijn, bijvoorbeeld in situaties waarin een uitzendbureau zelf onvoldoende arbeidskrachten kan leveren voor een inlener, en daarom beroep doet op een ander uitzendbureau om mensen in te lenen en door te lenen aan de inlener.

Hoewel doorlening in zichzelf een legitieme en toegestane constructie is, is het noodzakelijk om maatregelen te nemen om oneigenlijk gebruik te voorkomen. Het is daarvoor noodzakelijk dat de inlener ook moet controleren of de werkgever van de arbeidskracht gecertificeerd is. De verplichting voor de inlener om alleen arbeidskrachten in te lenen die in dienst zijn van een gecertificeerde werkgever én het verplicht certificeren van alle uitleners en dus ook doorleners, draagt bij aan een gelijk speelveld tussen inleners, ongeacht of er doorleenschakels zijn, en draagt tevens bij aan een gelijk speelveld in de terbeschikkingstellingsmarkt.

Doordat de inlener beboet kan worden als de werkgever niet gecertificeerd is, heeft hij er belang bij om de keten kort te houden en zo zicht te houden op de werkgever. Met het creëren van een keten kan beboeting niet langer worden ontlopen.

In de praktijk zijn bij doorlening, al dan niet in combinatie met aanneming van werk, ontwijkconstructies zichtbaar. Dit komt naar voren in zowel de private handhaving, zoals door het pensioenfonds voor de uitzendbranche Stichting Pensioenfonds voor Personeelsdiensten (StiPP) en Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU) als in de publieke handhaving door de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. In de jurisprudentie lijken bij doorlening ontwijkconstructies te spelen die de bedoeling hebben om het loonverhoudingsvoorschrift te ontlopen. In verband met de kosten en marges bij doorlenen zal bij gelijkblijvende tarieven voor de uiteindelijke inlener het risico op onderbetaling toenemen.

Doorleenconstructies zouden zich – zonder nadere maatregelen – eenvoudig kunnen lenen voor het ontwijken van de certificeringsplicht. Zonder de verplichting om alleen arbeidskrachten in te lenen van een gecertificeerde werkgever zouden kwaadwillende inleners kunnen trachten om boetes te ontlopen door in ketens te werken. Door het toevoegen van extra schakels zouden kwaadwillende inleners arbeidskrachten inlenen van een werkgever die niet gecertificeerd is, als de doorlener wel over een certificaat beschikt. Inleners willen dan afstand creëren tot niet-gecertificeerde werkgevers. Dit zijn naar verwachting ook werkgevers die tegen lagere tarieven kunnen werken door het niet zo nauw te nemen met de regels. Dit risico van doorleenketens om afstand te creëren en aansprakelijkheid te beperken is overigens ook zichtbaar in de jurisprudentie.⁸⁰ Zonder ketenverantwoordelijkheid zou bij de controle alleen gekeken worden of de directe schakel, de doorlener, het certificaat heeft. Het ontbreken van een verplichting voor de inlener om arbeidskrachten in te lenen van een gecertificeerde werkgever is een groot risico voor de effectiviteit van het stelsel, omdat de voornaamste inhoudelijke certificeringsnormen betrekking hebben op verplichtingen van de werkgever van de terbeschikkinggestelde.

5.2.2 Aansluiting bij bestaande verantwoordelijkheden voor de inlener

De regeldruk van de ketenverantwoordelijkheid is naar verwachting beperkt, omdat de voorgestelde maatregel past binnen het huidige stelsel van verantwoordelijkheden van de inlener. De inlener waar de arbeid wordt verricht oefent toezicht en leiding uit over de arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld. Deze inlener weet ook welke functie de arbeidskracht in zijn onderneming uitoefent en welke arbeidsvoorwaarden hiertegenover moeten staan (op grond van het loonverhoudingsvoorschrift). De uiteindelijke inlener kan ook nu al ingevolge de Invorderingswet 1990 aansprakelijk worden gesteld indien de werkgever een belastingschuld niet heeft betaald, ook als de werkgever niet de directe

⁷⁹ Panteia, *De detacheringmarkt voor professionals*, p. 23. Zoetermeer: 9 oktober 2018.

⁸⁰ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 27 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1942 (eisers/Mecra); Rechtbank Midden-Nederland, 24 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:5149 (X/Brainnet).

contractspartij is.⁸¹ Daarnaast past de voorgestelde verplichting in de geest van de Wet aanpak schijnconstructies (WAS) dat een opdrachtgever ook aansprakelijk is voor onderbetaling bij werkgevers verderop in de keten.

Ten derde zijn in een aantal cao's ook verplichtingen opgenomen voor de (eind)inlener om zich ervan te vergewissen dat het uitzendbureau NEN-gecertificeerd is en het juiste loon betaalt. Veel van deze verplichtingen leiden dus tot een vergewisplicht of de werkgever het juiste loon betaalt (de doorlener betaalt immers geen loon). Op basis van deze verplichtingen moeten in sectoren (eind)inleners al precies weten van welke werkgevers zij arbeidskrachten, al dan niet indirect, inlenen en of die het juiste loon betalen. In deze sectoren hebben inleners dus al een bestaande verplichting om te weten of werkgevers (vrijwillig) gecertificeerd zijn.⁸²

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

In aanvulling op bovenstaande, reeds bestaande verplichtingen zou de directe contractspartij (de doorlener) van de inlener kunnen ondersteunen in het voldoen ervan, door precies bij te houden van welke werkgevers er wordt ingeleend, en of deze gecertificeerd zijn. Een deel van de doorleners Managed Service Providers (MSP's) geven immers aan dat zij de toevoegde waarde bieden door precies inzicht te bieden in de contractmanagement van de externe inhuur, bijvoorbeeld via een *Vendor Management System*.⁸³ Ook hierdoor krijgt de inlener gemakkelijk zicht op de verschillende werkgevers van wie hij inhuurt via de doorleenketen. Het gebruik van de diensten van een dergelijke doorlener door een inlener ontslaat de inlener niet van zijn verplichtingen die in dit wetsvoorstel aan de inlener worden opgelegd. Het blijft mogelijk om de boete eventueel te verhalen op de doorlener indien er sprake is van fraude, opzet of bewust onjuiste informatie. Daarnaast kan hij de informatie over de werkgever ook bij de arbeidskracht navragen en zo via een ander kanaal dan de doorlener zicht krijgen op de juiste informatie ten aanzien van de werkgever.

5.3 Meewerken aan controles ten aanzien van het loonverhoudingsvoorschrift

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

Zoals in paragraaf 4.2.1 uiteen is gezet zullen de inspectie-instellingen controleren op de verplichtingen die in het normenkader zijn opgenomen, zoals het loonverhoudingsvoorschrift. Het loonverhoudingsvoorschrift is echter een bijzondere norm, omdat de juiste toepassing daarvan afhankelijk is van zowel de situatie bij de uitlener, als de situatie bij de inlener. Daarom vindt deze controle plaats conform het volgende stramien.

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

Hieruit kan blijken dat er signalen zijn dat de functie/arbeidsvoorwaarden die in de administratie bij de uitlener bekend zijn niet juist zijn, bijvoorbeeld omdat bij de inlener feitelijk een andere functie wordt uitgevoerd, of omdat feitelijk meer arbeidsvoorwaarden gelden dan in de administratie is opgenomen. Dit kan leiden tot de constatering dat de uitlener (al dan niet bewust) het loonverhoudingsvoorschrift overtreedt. Daarnaast kan deze informatie ertoe leiden dat een controle bij de inlener noodzakelijk is.

⁸¹ Schematisch: Aansprakelijkheid voor loonheffingen en btw bij inlening van personeel (belastingdienst.nl), pagina 4. In het beleid – artikel 34.3 van de Leidraad Invordering 2008 – is vastgelegd dat de ontvanger van de Belastingdienst in de regel de doorlener als eerste aansprakelijk stelt en pas daarna de uiteindelijke inlener.

⁸² Zie bijvoorbeeld artikel 54 cao Glastuinbouw; artikel 7a cao Bitumineuze en kunststof dakbedekkingsbedrijven; artikel 6 cao Bouw en Infra; artikel 4 cao groothandel in groente en fruit; artikel 2.8 cao HomeShopping bedrijven; artikel 13 cao Omroep personeel; artikel 3.23 Cao primair onderwijs; artikel 8 cao Schilders-, afwerkings-, en glaszetbedrijf; en voor meer: ABU, *Overzicht inleen-CAO's met bepalingen omtrent de inzet van uitzendkrachten/uitzendondernemingen, versie 1 april 2021*, zie <https://www.abu.nl/app/uploads/2021/04/Uitzendbepalingen-inleen-caos-okt-april-2021.pdf>.

⁸³ M. Bassie & M. Deleu, *MSP-Aanbieders op de Nederlandse en Belgische markt Editie 2018*.

Dit kan plaatsvinden in de vorm van een telefonische controle bij de inlener, maar indien noodzakelijk ook door een controle ter plaatse door de inspectie-instelling. De bestaande expertise van de Arbeidsinspectie zal worden meegenomen bij het ontwikkelen van de betreffende lagere regelgeving (protocol voor waarnemingen ter plaatse bij de inlener). Waarnemingen ter plaatse zullen in de praktijk dus bij uitzondering plaatsvinden, als er concrete aanwijzingen zijn dat er zaken mis zijn. Inleners zijn verplicht mee te werken aan de controles door de inspectie-instellingen. Deze meewerkplicht moet het voor een inspectie-instelling mogelijk maken om tijdig in het kader van een verlening van een certificaat, dan wel een schorsing of intrekking te controleren of de uitlener aan het loonverhoudingsvoorschrift voldoet. Zonder deze medewerkingsplicht zouden de controles bij de inlener tandoos zijn: juist bij die inleners waarin de risico's het grootst zijn, zouden de controles waarschijnlijk niet plaats kunnen vinden. De certificerende instelling wordt aangewezen als toezichthouder op de verplichting van inleners om mee te werken aan de controle en kan richting de inlener handhavend optreden, indien de inlener niet meewerkt. In de artikelsgewijze toelichting staan de bevoegdheden van de certificerende instelling nader beschreven. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat het niet voldoen aan de meewerkplicht door de inlener op zichzelf geen reden mag zijn tot het niet verlenen dan wel het intrekken of schorsen van een certificaat van de uitlener.

In de regel wordt aan private partijen niet een wettelijke bevoegdheid toegekend om toezicht te houden op en handhavend op te treden. De regering is van mening dat dit in het geval van de certificerende instelling wel gerechtvaardigd is in geval de inlener weigert mee te werken aan controles door de inspectie-instelling. De certificerende instelling is een zbo en behoort daarmee tot de semipublieke overheid. Aangezien controles bij de inlener slechts gebeuren als sluitstuk bij de meest risicovolle gevallen, gaat het bovendien om een toezichthoudende en handhavende taak van beperkte omvang.

Het ligt niet voor de hand om de Arbeidsinspectie een rol te geven in het handhaven van de controles die inspectie-instellingen uitvoeren. Dit zou haaks staan op de scheiding tussen het publieke en het private deel van het stelsel. Met het huidige voorstel wordt de Arbeidsinspectie verantwoordelijk voor het toezicht op het naleven van de certificeringsplicht en zijn de certificerende instelling en de inspectie-instellingen verantwoordelijk voor controle op de naleving van het normenkader zelf. De precieze gevallen waarin controles bij de inlener aangewezen zijn, en de wijze waarin de certificerende instelling daar in de praktijk toezicht op houdt, kunnen in een beleidsregel nader worden uitgewerkt.

Hoofdstuk 6 Uitvoering, toezicht, handhaving en rechtsbescherming

Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoeringsaspecten van het verplichte certificeringsstelsel. Dit betreft zowel de taken en verantwoordelijkheden van de private instellingen, als die van de Minister van SZW en van overheidsinstanties. Verder is toegelicht hoe de gegevensuitwisseling tussen de bij het certificeringsstelsel betrokken actoren wordt vormgegeven. Ten slotte wordt ingegaan op de rechtsbescherming van verschillende belanghebbenden.

De regering stelt met dit wetsvoorstel een publiek-privaat stelsel voor, met in de kern de volgende verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

- Een nieuw op te richten privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met als werktitel 'certificerende instelling' draagt zorg voor de verlening van certificaten. De Minister van SZW wijst deze certificerende instelling aan. Naast het verstrekken van de certificaten stelt de certificerende instelling het normenkader op en onderhoudt het. De certificerende instelling wordt bij notariële akte opgericht en krijgt de rechtsvorm van een stichting. In deze stichting zullen werkgevers- en werknemersorganisaties participeren.
- De feitelijke controle of de uitlener aan het normenkader voldoet gebeurt door inspectie-instellingen. Deze instellingen worden door de certificerende instelling aangewezen en gecontroleerd. De inspectie-instellingen worden geaccrediteerd door de Raad van Accreditatie. Een uitlener kan uit de aangewezen inspectie-instellingen zelf kiezen welke inspectie-instelling de controle uitvoert, met inachtneming van de regels die de certificerende instelling daarover kan stellen.
- De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van de certificeringsplicht. De Arbeidsinspectie treedt handhavend op indien een certificeringsplichtige uitlener geen certificaat heeft of weigert te voldoen aan zijn administratie- of meldplicht. De Arbeidsinspectie ziet eveneens te op de naleving van verplichtingen door inleners, bijvoorbeeld wanneer een inlener zaken doet met een niet-gecertificeerde uitlener of niet voldoet aan zijn administratieplicht.

6.1 Verantwoordelijkheden van de certificerende instelling

De verantwoordelijkheid voor het certificaat wordt belegd bij één centrale certificerende instelling die door de Minister wordt aangewezen.

De certificerende instelling wordt in ieder geval verantwoordelijk voor de volgende taken.

- Het uitgeven, schorsen en intrekken van certificaten. Dat gebeurt op basis van onder andere de bevindingen van inspectie-instellingen die bij de uitlener periodieke controles uitvoeren, aangevuld met verdere toetsing door de certificerende instelling zelf (zie hieronder). De certificerende

instelling is verantwoordelijk voor eventuele bezwaar- en beroepsprocedures als gevolg van voormelde besluitvorming.

- Het opstellen van het normenkader, waarin de eisen staan waaraan uitleners moeten voldoen om het certificaat te verkrijgen en te behouden. In verband met het technische karakter van een dergelijk normenkader wordt de bevoegdheid tot het vaststellen en wijzigen van een normenkader toegekend aan het bestuur van de certificerende instelling. Het normenkader moet door de Minister van SZW worden goedgekeurd om in werking te kunnen treden. De certificerende instelling zal een Centraal College van Deskundigen instellen dat zich richt op het onderhouden van het normenkader.
- Het opstellen van het inspectieschema, waarin regels worden gesteld over de wijze van uitvoering en de frequentie van controles op de naleving van de eisen van het normenkader.
- Het aanwijzen van inspectie-instellingen die de periodieke controles bij uitleners uitvoeren. De inspectie-instellingen voeren inspecties uit onder verantwoordelijkheid van de certificerende instelling. Om in aanmerking te komen voor een aanwijzing moeten de inspectie-instellingen ook geaccrediteerd zijn door de Raad voor Accreditatie (RvA). Met de aanwijzingsbevoegdheid oefent de certificerende instelling eenzijdig invloed uit op de rechtspositie van die instellingen. Immers, zonder aanwijzing mag een inspectie-instelling geen controles uitvoeren ten behoeve van dit stelsel. Tegen een besluit op de aanvraag van een inspectie-instelling staat bezwaar en beroep open.
- Het toezicht op de inspectie-instellingen. Voor de werking van het stelsel is het essentieel dat inspectie-instellingen integer en onafhankelijk zijn en kwalitatief goed werk leveren. De accreditatie door de RvA biedt waarborgen voor de kwaliteit van de inspectie-instelling en de uit te voeren controles. Aanvullend op deze kwaliteitsborg lopen medewerkers van de certificerende onder andere periodiek mee met een inspectie. Om effectief toezicht te kunnen uitoefenen, krijgt de certificerende instelling de bevoegdheid om een aanwijzing te schorsen of in te trekken. De gronden voor schorsing of intrekking worden in lagere regelgeving nader uitgewerkt. Ook is het mogelijk om aan een aanwijzing van inspectie-instellingen voorschriften te verbinden. Met dergelijke aanwijzingen kan er bijvoorbeeld op worden toegezien dat inspectie-instellingen hun bevoegdheden, met name uitvoering van controles bij uitleners, op een zo onafhankelijke manier uitoefenen.
- Ontvangen, controleren en administreren van (documentatie met betrekking tot) de financiële zekerheidsstelling en de VOG.
- Gegevensuitwisseling met onder meer de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst.

De vormgeving van het stelsel betekent ook dat de certificerende instelling een zelfstandig bestuursorgaan wordt in de zin van de Kaderwet zbo's. Hieronder wordt toegelicht waarom de regering voor deze vormgeving kiest.

6.1.1 Verantwoordelijkheden van de Minister van SZW

Naast de verantwoordelijkheid voor het publiekrechtelijke toezicht, waaronder de handhaving van de certificeringsplicht, is de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk voor het tot stand komen en het functioneren van het verplichte certificeringsstelsel. Op grond van de Kaderwet zbo's heeft de Minister van SZW de volgende bevoegdheden ten aanzien van de certificerende instelling:

- *Informatieverstrekking door de certificerende instelling.* De certificerende instelling verstrekt op verzoek aan de Minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen.
- *Aanwijzing aan de certificerende instelling.* De Minister kan de certificerende instelling aanwijzingen geven over de uitoefening van haar taken. Die aanwijzingen gaan niet over individuele gevallen, maar bijvoorbeeld over bepaalde kwaliteitseisen (zorgvuldige behandeling van personen en instellingen, over bezwaar, tijdige voorbereiding en uitvoering).
- *Noodzakelijk voorzieningen treffen.* Als de certificerende instelling haar taak ernstig verwaarloost, kan de Minister ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing en besluiten van de certificerende instelling vernietigen.
- Verder moet rekening worden gehouden met *financiële bevoegdheden*, zoals de goedkeuring van de begroting van de certificerende instelling door de Minister en eisen aan de jaarrekening van de certificerende instelling.

In aanvulling op bovenstaande bevoegdheden voor de Minister ziet de regering noodzaak om ook in het wetsvoorstel te waarborgen dat het publieke belang in het stelsel effectief wordt gediend. Dat is mede gewenst op grond van het Rijksbrede beleid aangaande certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid.⁸⁴ De regering stelt de volgende waarborgen voor:

- *Goedkeuring van het normenkader en het inspectieschema.* De eisen op basis waarvan het

⁸⁴ Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6

certificaat wordt verleend, het normenkader, worden opgesteld door de certificerende instelling. In dit wetsvoorstel wordt bepaald dat die eisen betrekking dienen te hebben op het aantonen van de naleving van arbeidswetten, sociale verzekeringswetten en fiscale wetten in het kader van de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel geregeld over welke onderwerpen in ieder geval eisen moeten worden opgenomen. Dit is in paragraaf 4.2 toegelicht. Daarnaast dient de Minister van SZW het normenkader, zoals dat door de certificerende instelling wordt opgesteld, goed te keuren om dit in werking te laten treden, waardoor hij eindverantwoordelijk is voor de normen die daarin zijn vastgelegd. De Minister kan zich van goedkeuring geheel of gedeeltelijk onthouden als het normenkader niet voldoet aan de eisen die daaraan ingevolge het voorliggende wetsvoorstel worden gesteld, dan wel anderszins in strijd is met het recht of indien het normenkader naar het oordeel van de Minister van SZW in strijd is met het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of het belang van de betrokken arbeidskrachten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 12j in het artikelsgewijze deel van deze toelichting. Om dezelfde redenen kan de Minister van SZW goedkeuring onthouden ten aanzien van het inspectieschema dat door de certificerende instelling wordt vastgesteld. Zoals hiervoor is toegelicht bestaat het inspectieschema uit regels over de wijze van uitvoering van controles op de naleving van de eisen van het normenkader.

- *Randvoorwaarden verstrekken certificaten.* Het wetsvoorstel biedt een grondslag om bij lagere regelgeving eisen te stellen aan het verstrekken van certificaten. Het gaat hierbij om eisen over:
 - de geldigheidsduur van een certificaat;
 - de wijze waarop de aanvraag tot verlening van een certificaat wordt gedaan;
 - de gronden waarop en de gevallen waarin een certificaat wordt geschorst of ingetrokken;
 - de vergoeding die is verschuldigd in verband met de kosten voor de behandeling van een aanvraag van een certificaat.
- *Randvoorwaarden aanwijzen inspectie-instellingen.* Het wetsvoorstel biedt een grondslag om bij lagere regelgeving nadere regels te stellen over onder andere de gronden waarop een aanwijzing kan worden gegeven, gewijzigd, geschorst of ingetrokken en over de voor de aanwijzing te hanteren tarieven. De eisen voor de aanwijzing zijn in dat geval aanvullend op de eisen die in het kader van de accreditatie worden gesteld.

Het voorstel van de regering om een zelfstandige partij, de certificerende instelling, aan te wijzen die besluiten neemt over het al dan niet verlenen van het certificaat – en daarmee over de toegang tot de Nederlandse uitleenmarkt – is een afwijking van het uitgangspunt dat dergelijke taken in beginsel aan de overheid toekomen en dat die bij voorkeur onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgevoerd.⁸⁵ De Minister is dan op alle aspecten van de uitvoering aanspreekbaar. In de voorgestelde vormgeving worden de bevoegdheden toegekend aan een zelfstandig bestuursorgaan dat niet onder directe verantwoordelijkheid van de Minister staat. De regering vindt het alles overwegend wenselijk om in het onderhavige voorstel van dat uitgangspunt af te wijken. De Kaderwet zbo's biedt daartoe de mogelijkheid op grond van artikel 3, eerste lid, en artikel 4, tweede lid. Die artikelen schetsen onder welke voorwaarden een (privaatrechtelijke) zbo kan worden ingesteld. De regering acht het instellen van een privaatrechtelijk zbo gerechtvaardigd. Het is wenselijk dat de conformiteitsbeoordeling van uitleners onafhankelijk gebeurt op grond van specifieke deskundigheid ten aanzien van de inhoud van het normenkader en van de conformiteitsbeoordelingssystematiek. De controle op conformiteit gebeurt gebruikelijkerwijs door een gespecialiseerde private instantie, op grond van hun technische expertise. De regering verwijst in dit verband naar het kabinetsbeleid ten aanzien van certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid, waarin als uitgangspunt wordt gehanteerd dat de overheid bij de feitelijke uitvoering van conformiteitsbeoordelingen in beginsel geen rol heeft.⁸⁶ Een mogelijkheid tot direct ingrijpen door de Minister in individuele beslissingen is, gelet op de aard van het stelsel, niet wenselijk: de verantwoordelijkheid van de Minister dient zich niet uit te strekken naar het wel of niet actief zijn van individuele uitleners in de markt. Dat is onwenselijk en levert grote risico's op voor de werking van het stelsel. Om deze redenen vindt de regering het aangewezen dat de aangewezen certificerende instelling een zbo wordt. De regering hecht bovendien sterk aan de participatie van sociale partners in het stelsel. Zoals uiteengezet aan het begin van paragraaf 6.1, heeft het stelsel een publiek-privaat karakter. Naar het oordeel van de regering is een rol voor sociale partners in het bestuur van de zbo daarvoor het meest aangewezen. Het publiek-private karakter komt tot uitdrukking in de rolverdeling tussen het overheids-toezicht op de certificeringsplicht enerzijds en de taken van de certificerende instelling en inspectie-instellingen anderzijds. Daarbij past naar het oordeel van de regering geen publiekrechtelijke zbo, maar een privaatrechtelijke zbo waarbij sociale partners een bredere rol toekomt in de inrichting van de certificerende instelling. Dat past ook bij de huidige structuur van zelfregulering in de uitzendbranche, die in de vorm van een stichting is opgebouwd door sociale partners gezamenlijk en waar de regering met dit wetsvoorstel op voortbouwt. Het past ook bij de bredere samenwerking van sociale

⁸⁵ Zie het zbo-beleid, *Kamerstukken II* 2013/14, 25 268, nr. 83.

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2015/16, 29 304, nr. 6, bijlage nr. 783046, p. 16

partners, die overwegend wordt vormgegeven via stichtingen waarin de betrokken sociale partners vertegenwoordigd zijn. Om deze overwegingen vindt de regering het, zoals vereist in artikel 4, tweede lid, onderdeel a, van de Kaderwet zbo's, bijzonder aangewezen dat de certificerende instelling een privaatrechtelijke zbo wordt. Het ligt voor de hand dat de certificerende instelling een privaatrechtelijke stichting wordt.

6.1.2 Handhaving door overheidsinstanties

De Arbeidsinspectie is belast met het toezicht op de certificeringsplicht, oftewel de vraag of certificeringsplichtige uitleners daadwerkelijk een certificaat hebben en of inleners daadwerkelijk alleen arbeidskrachten inlenen van gecertificeerde uitleners en de hieruit voortvloeiende verplichtingen naleven. De regering stelt bij invoering van het nieuwe stelsel structureel € 10.500.000 beschikbaar voor intensivering van de publieke handhaving door de Arbeidsinspectie. Hieronder wordt achtereenvolgend toegelicht welke bevoegdheden de Arbeidsinspectie krijgt voor de handhaving op het certificeringsstelsel en wat dat concreet betekent per deelgebied. Daarnaast wordt ingegaan op samenwerking met andere partijen en gegevensuitwisseling. De Arbeidsinspectie rapporteert over zijn activiteiten en resultaten in zijn jaarverslag, dat door de Minister van SZW aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de invoering van dit stelsel niets afdoet aan de reeds bestaande taken en bevoegdheden van publieke toezichthouders op de naleving van de wetten waar het certificaat op toeziet. De certificerende instelling beoordeelt weliswaar of aan de eisen van het normenkader en derhalve of aan voormelde wet- en regelgeving is voldaan, doch deze beoordeling vindt uitsluitend plaats in het kader van de vraag of de uitlener een certificaat mag krijgen of behouden. De Arbeidsinspectie blijft onverminderd verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van bijvoorbeeld de Wml en andere relevante arbeidswetten, ook bij gecertificeerde uitleners. Hetzelfde geldt voor de Belastingdienst. Uiteraard zal de certificerende instelling bij haar beoordeling aansluiting zoeken bij de wijze waarop de aangewezen publieke toezichthouders vaststellen of aan de geldende wet- en regeling wordt voldaan. De mogelijkheid om gegevens uit te wisselen in verband met de taken van de certificerende instelling en de publieke toezichthouders zal bijdragen aan een eenduidige beoordeling of de wetten waar het certificaat op toeziet worden nageleefd.

Bevoegdheden

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

- Bij een overtreding door uit- of inlener kan de Arbeidsinspectie een bestuurlijke boete opleggen. Het maximale bedrag van deze boete is het bedrag van de vijfde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. In 2022 gaat het om maximaal € 90.000 per overtreding. De boetebedragen worden verder uitgewerkt in beleidsregels.
- Bij een overtreding door uit- of inlener kan de Arbeidsinspectie de onderneming (na waarschuwing) preventief stilleggen.

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

Met dit wetsvoorstel stelt de regering voor om de Arbeidsinspectie voorts de bevoegdheid te geven om bij overtreding van de certificeringsplicht een last onder dwangsom op te leggen. Bij een last onder dwangsom wordt de onderneming gesommeerd een overtreding op te heffen; indien dit niet gebeurt moet de onderneming een dwangsom betalen. Zo kan de Arbeidsinspectie o.a. afdwingen dat uitleners een certificaat aanvragen als zij dat niet hebben (of dat zij de terbeschikkingstelling beëindigen). Bij inleners kan een last onder dwangsom waarborgen dat de inlener, die een overtreding begaat door arbeidskrachten in te lenen van een niet-gecertificeerde uitlener, de overtreding beëindigt. De keuze voor het reeds bestaande sanctiestelsel in de Waadi is bij de introductie van de registratieplicht onderbouwd aan de hand van de destijds bestaande afwegingskaders.⁸⁷ Inmiddels is het afwegingskader voor bestuursrechtelijke sanctiestelsels geactualiseerd.⁸⁸ De regering acht de onderbouwing van het destijds gekozen sanctiestelsel nog steeds van toepassing binnen het thans geldende afwegingskader.

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

⁸⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 872, nr. 3

⁸⁸ Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 503

op het niveau van beleidsregels aangepast, onder andere vanwege uitspraken van de rechter.⁸⁹ De regering vindt een nieuwe weg op dat punt noodzakelijk. Schending van de certificeringsplicht is immers van een andere aard dan schending van de registratieplicht en het risico op calculerend gedrag is in het nieuwe stelsel hoger. Bij het herzien van de Beleidsregel boeteoplegging Waadi zal de Minister van SZW daarom een nieuwe afweging maken, waarbij ook beleidsregels zullen worden gesteld ten aanzien van de last onder dwangsom.

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

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

Een stillegging kan aan de orde zijn bij de derde keer dat dezelfde of een soortgelijke overtreding wordt begaan. Bij ernstige overtredingen kan de waarschuwing bij de eerste overtreding worden gegeven en kan een stillegging volgen bij de tweede overtreding. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden overtredingen als ernstige aangewezen. Een ernstige overtreding op grond van de Wav is bijvoorbeeld als er twintig of meer illegale werknemers zijn betrokken. Ingevolge artikel 19, derde lid, van de Waadi worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ernstige overtredingen aangewezen. Ingevolge artikel 3:1, derde lid, van besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs, zoals dat artikel thans luidt, wordt als ernstige overtreding aangemerkt de overtreding waarbij ten minste 20 ter beschikking gestelde arbeidskrachten zijn betrokken.

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

Toezicht en handhaving per deelgebied

De Arbeidsinspectie onderscheidt bij zijn toezichts- en handavingsactiviteiten in het kader van het certificeringstelsel vier deelgebieden. In alle gebieden geldt dat de Arbeidsinspectie risicogestuurd werkt, zoveel mogelijk gevoed door risicoanalyses en risicosignalen, om een zo groot mogelijk effect van haar interventies te behalen. Publiek-private gegevensuitwisseling is daarbij een belangrijke pijler: signalen van private partijen, zoals de SNA en de SNCU, vormen regelmatig aanleiding tot nader onderzoek.⁹⁰

Ten eerste zijn er situaties waarin partijen aan de certificeringsplicht voldoen: een uitlener is gecertificeerd of een inlener werkt alleen met arbeidskrachten van gecertificeerde uitleners. In dat geval is door de certificerende instelling, onder andere aan de hand van de bevindingen van een inspectie-instelling, vastgesteld dat er voldaan is aan het normenkader. De Arbeidsinspectie heeft hier ten aanzien van de certificeringsplicht geen aanvullende rol. Daarbij geldt wel dat certificering geen vrijwaring biedt voor handhaving. Handhaving op de wetten waarvoor de Arbeidsinspectie toezicht houder is, vindt ook bij gecertificeerde bedrijven gewoon plaats. De introductie van de certificeringsplicht vergroot de kans dat inspectie-instellingen signalen van misstanden oppikken bij uitleners, ook als zij geen afwijkingen van de norm kunnen aantonen. Inspectie-instellingen kunnen deze signalen delen met de Arbeidsinspectie. De Arbeidsinspectie neemt deze signalen mee in haar reguliere toezicht.

Ten tweede zijn er situaties waarin de certificeringsplicht geschonden is, maar waarin de uitlener erkent dat hij uitlener is in de zin van de Waadi. Onderzoek bij de in- of uitlener kan het startpunt zijn van onderzoek naar deze gevallen. Het kan hier bijvoorbeeld ook gaan om opvolging van de Arbeidsinspectie of na intrekking van het certificaat de werkzaamheden feitelijk zijn beëindigd. Indien de Arbeidsinspectie constateert dat de certificeringsplicht is overtreden, worden zowel uit- als inlener beboet en kan de Arbeidsinspectie bij beide partijen (als herstelsanctie) een last onder dwangsom opleggen. Bij recidive gelden de bevoegdheden zoals hierboven beschreven.

Ten derde zijn er uitleners die zich ten onrechte op het standpunt stellen dat zij niet onder de certificeringsplicht vallen. In dergelijke gevallen zullen partijen claimen dat er geen sprake is van ter beschikkingstelling van arbeidskrachten, maar bijvoorbeeld van aanneming van werk of bemiddeling van zelfstandigen (tussenkost). De Arbeidsinspectie dient in deze gevallen aan de hand van feiten en omstandigheden aan te tonen dat er sprake is van ter beschikkingstelling van arbeidskrachten, waarbij het vaststellen van leiding en toezicht door de inlener een wezenlijk element is. Gezien het belang van kwaadwillende partijen om de certificeringsplicht te ontduiken, bestaat hier een kans op schijncon-

⁸⁹ Staatscourant 2018, 49128.

⁹⁰ Jaarverslag 2020, Inspectie SZW. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 570 XV, nr. 84

structies. De Arbeidsinspectie zal in haar toezichts- en handhavingsactiviteiten aandacht hebben voor het onderkennen en blootleggen van dergelijke schijnconstructies.

Ook in deze gevallen kan onderzoek bij zowel in- als uitlener het startpunt zijn van onderzoek en heeft de Arbeidsinspectie bij recidive de bevoegdheden zoals hierboven beschreven.

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

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

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

Samenwerkingsverbanden

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

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

Omgekeerd kunnen signalen dat partijen de certificeringsplicht overtreden aanleiding zijn voor de Arbeidsinspectie om een onderzoek in te stellen.

De verwachting is dat niet alleen de Arbeidsinspectie extra signalen zal ontvangen, maar ook de Belastingdienst. De regering onderzoekt daarom de mogelijkheden om, in aanvulling op de middelen voor de Arbeidsinspectie, structureel € 1.500.000 beschikbaar te stellen voor intensiever toezicht door de Belastingdienst in het kader van het certificeringsstelsel, waaronder data-analyses, gegevensuitwisseling, boekenonderzoeken en het toepassen van de fiscale inlenersaansprakelijkheid.

6.1.3 Gegevensverwerking

In deze paragraaf zal worden toegelicht hoe de gegevensverwerking en de gegevensuitwisseling

worden vormgegeven en zal de rechtvaardiging hiervan worden beschreven.

Verwerking van persoonsgegevens

Bij de behandeling van aanvragen van een certificaat door een uitlener en het controleren van uitleners door een inspectie-instelling, zullen gegevens worden verwerkt. Zo dient de uitlener bij de aanvraag gegevens te overleggen waaruit blijkt dat hij een onderneming is die aan terbeschikkingstelling van arbeidskrachten doet. Hierbij zal de uitlener ook aanvullende gegevens dienen te overleggen conform het nog vast te stellen normenkader. Bij de controle door de inspectie-instelling zal worden getoetst of de uitlener aan de eisen van het normenkader voldoet. Hierbij zal de inspectie-instelling gegevens van de uitlener opvragen, bij de controle gegevens verwerken en de bevindingen van de controle terugkoppelen aan de certificerende instelling. De certificerende instelling zal vervolgens beoordelen of de uitlener een certificaat krijgt. Daarnaast zullen ook de publieke toezichthouders (de Arbeidsinspectie en Belastingdienst) gegevens ontvangen die in het kader van de certificering worden verkregen, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun taken. Met het oog op de effectiviteit van het stelsel en met name om malafiditeit in de uitleenbranche zo goed mogelijk tegen te gaan, wordt bovendien voorzien in grondslagen voor gegevensuitwisseling tussen verschillende betrokken instanties, waaronder met gemeenten en instanties die betrokken zijn bij het verstrekken van certificaten voor huisvesting die aan het daarvoor aangewezen keurmerk voldoet. De verwerking van deze gegevens dient conform de kaders van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en Uitvoeringswet algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) plaats te vinden.

Voorts regelt dit wetsvoorstel dat de certificerende instelling in een openbaar register vastlegt welke ondernemingen een (voorlopig) certificaat hebben. De rechten op inzage, wijziging, verwijdering, beperking en bezwaar zijn niet van toepassing op bij de wet ingestelde openbare registers wanneer deze registers voorzien in een bijzondere procedure voor de verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van de gegevens. Het wetsvoorstel voorziet hierin. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 12h.

Gegevensverwerking door de certificerende instelling en de inspectie-instellingen

Met de aanvraag van een certificaat bij de certificerende instelling en de controle door de inspectie-instellingen worden persoonsgegevens verwerkt. De regering acht de verwerking van persoonsgegevens die in dit verband plaatsvindt legitiem. De rechtvaardiging voor de gegevensverwerking door de certificerende instelling en de inspectie-instellingen is dat het noodzakelijk is om te voldoen aan wettelijke verplichtingen en het noodzakelijk is voor een taak van algemeen belang alsmede een taak in het kader van de uitoefening van openbaar gezag (artikel 6, eerste lid, onder c en e, van de AVG). De invoering van een verplicht certificeringsstelsel houdt in dat uitleners arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen indien zij beschikken over een certificaat. Dat certificaat wordt verstrekt door een zbo, namelijk de certificerende instelling. De certificerende instelling wijst bovendien inspectie-instellingen aan die, met het oog op de naleving van de certificering, controles uitvoeren. Gelet op het normenkader waaraan moet worden voldaan om een certificaat te krijgen en te behouden, moet onder meer worden aangetoond dat verschillende arbeidswetten, fiscale- en socialezekerheidswetten worden nageleefd.

Deze gegevens moeten door de certificerende instelling en de aangewezen inspectie-instellingen worden verwerkt om te kunnen beoordelen of een uitlener een certificaat mag krijgen en houden. De certificerende instelling en de aangewezen inspectie-instellingen zullen hiertoe enkel de noodzakelijke gegevens verwerken. In lagere regelgeving zal worden vastgelegd welke gegevens de uitlener dient te overleggen en welke gegevens de certificerende instelling derhalve dient te verwerken. Hiermee wordt de proportionaliteit van de gegevensverwerking geborgd. Deze gegevensverwerking door de certificerende instelling en de inspectie-instellingen wordt derhalve gerechtvaardigd doordat de certificerende instelling is belast met het verstrekken, schorsen en intrekken van wettelijk verplichte certificaten en de inspectie-instellingen zijn belast met de uitvoering van noodzakelijke controles in dat verband. Zonder het verwerken van deze gegevens kan kunnen deze instanties hun wettelijke taken niet uitvoeren. Daarnaast is er geen alternatief voor deze verwerking.

Bijzondere persoonsgegevens

Als onderdeel van het normenkader zal de naleving van de arbeidswetten (Wav, Wml, Waadi) worden opgenomen. Bij het controleren op de naleving van de Wav zal de aangewezen inspectie-instelling dienen te controleren of aan de administratieplicht is voldaan en of de arbeidskrachten in Nederland mogen werken. In de Regeling uitvoering Wav 2022 is vastgelegd wat dient te worden geadministreerd. Dit betreft de tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning waar onder andere de persoonsgegevens van de vreemdeling, te weten naam, geboortedatum, geslacht en nationaliteit en indien bekend zijn BSN op zijn vermeld. Bij de controle op de naleving van de Wav is dan ook sprake van verwerking van bijzondere persoonsgegevens, te weten, ras en etnische afkomst. In de UAVG is

vastgelegd in welke gevallen deze bijzondere persoonsgegevens mogen worden verwerkt. Zo mogen deze persoonsgegevens worden verwerkt met het oog op de identificatie van de betrokkene, maar alleen voor zover dit onvermijdelijk is om het gestelde doel te bereiken. Naar het oordeel van de regering wordt aan deze voorwaarde voldaan. Bij de controle op de naleving van de Wav is het niet mogelijk om deze bijzondere persoonsgegevens niet te verwerken. Bij de controle op de naleving zal immers naast de aanwezigheid ook de inhoud van een tewerkstellingsvergunning worden gecontroleerd. Er is geen andere mogelijkheid om de naleving van de Wav, het doel van deze norm, vorm te geven.

Strafrechtelijke gegevens

Om een certificaat te verkrijgen en te behouden, moet in bepaalde gevallen (bij het aanvragen van een certificaat en bij een wissel van een bestuurslid) een VOG worden overgelegd. Hierbij is van belang dat de VOG-aanvraag moet worden ingediend door de rechtspersoon zelf. Naar aanleiding daarvan wordt onderzoek gedaan naar het strafrechtelijke verleden van een rechtspersoon en van ieder van de bestuurders, vennoten, maten of beheerders. Deze gegevens worden niet gedeeld met de certificerende instelling, zodat in zoverre de certificerende instelling geen gegevens van strafrechtelijke aard verwerkt.

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

In het kader van de toepassing van de Wet Bibob is het mogelijk dat de certificerende instelling gegevens verwerkt die van strafrechtelijke aard zijn. Deze gegevens kunnen tevens betrekking hebben op natuurlijke personen. Verwezen wordt naar paragraaf 4.3 van deze toelichting.

In dit verband is van belang dat ingevolge artikel 28, eerste lid, van de Wet Bibob eenieder die krachtens die wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, verplicht is tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover een bij die wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat. In het tweede lid van dat artikel is geregeld in welke gevallen waarin het betreffende bestuursorgaan een advies van het Landelijk Bureau Bibob heeft ontvangen, de daarin opgenomen gegevens worden doorgegeven. Gegevens worden bijvoorbeeld aan de betrokkene verstrekt aan de betrokkene (zoals de uitlener die een certificaat heeft aangevraagd), maar uitsluitend voor zover dit noodzakelijk is ter motivering van de naar aanleiding van het advies te nemen beslissing (zoals een weigering het certificaat aan de desbetreffende uitlener te verstrekken). In artikel 29 van de Wet Bibob is bovendien geregeld dat het bestuursorgaan dat een advies ontvangt, dat advies gedurende vijf jaren kan gebruiken in verband met een andere beslissing. Deze bepalingen gelden onverkort in het kader van de toepassing van de Wet Bibob in verband met het verstrekken van certificaten door de certificerende instelling.

Gegevensuitwisseling

Een belangrijk deel van het verplichte certificeringsstelsel is de handhaving van en het toezicht op de naleving van het stelsel. Om toe te zien op de effectiviteit daarvan en daarmee op de effectiviteit van het stelsel als geheel, stelt de regering voor om noodzakelijke gegevensuitwisseling tussen verschillende instanties betrokken bij het certificaat mogelijk te maken. Verwezen wordt in dit verband ook naar het tweede advies van het Aanjaagteam. Daarin wordt onder meer uiteengezet dat toezichthouders in beginsel graag met elkaar samenwerken, maar vaak tegen praktische, juridische en organisatorische obstakels aanlopen. Daarbij is gegevensuitwisseling het grootste knelpunt.⁹¹

De huidige wettelijke bepalingen in de Waadi (de artikelen 14a, 14b en 15a) voorzien in grondslagen voor gegevensuitwisseling. Gegevensuitwisseling tussen de volgende instanties is reeds mogelijk.⁹²

1. Gegevensverstrekking aan bestuursorganen

Bestuursorganen verstrekken gegevens aan de aangewezen toezichthouders van de Waadi met het oog op de naleving van die wet. De aangewezen toezichthouders van de Waadi en de Minister van SZW verstrekken aan andere bestuursorganen gegevens voor zover dat nodig is voor de uitvoe-

⁹¹ *Kamerstukken II 2020/21*, 29 861, nr. 53, bijlage nr. 953505, p. 50

⁹² Zie voor een uitgebreidere weergave van de huidige gegevensuitwisselingen ingevolge de Waadi, *Kamerstukken II 2010/11*, 32 872, nr. 3, p. 11–13

ring van hun wettelijke taak en ten behoeve van een samenwerkingsverband tussen hen (in verband met de gezamenlijke aanpak van fraude en illegaliteit).

2. Gegevensverstrekking aan certificerende instellingen
Bestuursorganen die in de wet zijn omschreven, namelijk de aangewezen toezichthouders van de Waadi en andere arbeidswetten, de Belastingdienst⁹³ en de SVB,⁹⁴ verstrekken aan de certificerende instellingen de in de wet omschreven gegevens in verband met de door hen verstrekte vrijwillige certificaten voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.
3. Overige gegevensverstrekking
Hoewel het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk is uitgezonderd van de definitie van ter beschikkingstelling van arbeidskrachten in de Waadi (en dit ook zo blijft met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel), is ingevolge het huidige artikel 14b, gelezen in samenhang met artikel 1, vierde lid, geregeld dat de toezichthouders op de Waadi en andere arbeidswetten alsmede de Belastingdienst ook gegevens mogen verstrekken aan de SNA over ondernemingen die gecertificeerd zijn voor ter beschikkingstelling van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk.

De aangewezen toezichthouders van de Waadi verstrekken voorts gegevens uit het buitenland aan rechtspersonen die zijn belast met het toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten.⁹⁵

In het voorliggende wetsvoorstel worden voormelde bepalingen van de Waadi zo aangepast dat in het kader van de verplichte certificering gegevensuitwisseling mogelijk wordt gemaakt die noodzakelijk is voor effectief toezicht op en handhaving van de naleving van de verplichtingen die uit het certificeringsstelsel voortvloeien. Het volgende wordt voorgesteld.

1. Met betrekking tot gegevensverstrekking aan bestuursorganen
Gehandhaafd blijft het verstrekken van gegevens aan bestuursorganen ten behoeve van het toezicht op de naleving van de Waadi en de samenwerkingsverbanden tussen hen in verband met de gezamenlijke aanpak van fraude en illegaliteit. Daarbij zal tevens gegevensverstrekking door de certificerende instelling, zijnde een zbo, mogelijk zijn. Deze grondslag maakt tevens gegevensuitwisseling mogelijk tussen toezichthoudende ambtenaren en onder meer gemeenten, bijvoorbeeld in het kader van de huisvesting van arbeidsmigranten. Ook door de KvK kunnen gegevens worden verstrekt aan de toezichthoudende ambtenaren. In het nieuwe vierde lid van artikel 14a wordt in navolging van het advies van de KvK geregeld dat die gegevensverstrekking niet kosteloos geschiedt maar tegen betaling van de daarvoor op grond van de Handelsregisterwet 2007 vastgestelde vergoeding. Hiermee wordt aangesloten bij de financieringssystematiek van het Handelsregister.

Naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is voorgesteld de bestaande delegatiegrondslag in artikel 14a (het huidige vijfde lid en na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het nieuwe achtste lid) zo aan te passen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur verplicht regels worden gesteld omtrent de gevallen waarin en de wijze waarop gegevens worden verstrekt. De regering onderschrijft het belang van transparantie in het kader van de gegevensuitwisseling tussen voormelde instanties. Zij is zich ervan bewust dat de noodzaak van gegevensuitwisseling in het kader van het slagen van het certificeringsstelsel onlosmakelijk is verbonden met het belang van een gedegen vaststelling van die gegevensstromen. Een ontwerp van de algemene maatregel van bestuur zal eveneens aan de Autoriteit Persoonsgegevens voor advies worden voorgelegd.

2. Met betrekking tot gegevensverstrekking aan certificerende instellingen
De gegevensverstrekking aan de private certificerende instellingen wordt gewijzigd in gegevensverstrekking aan de certificerende instelling voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de taken van die instelling. Een van de belangrijkste taken is het verstrekken van certificaten. In het kader van de verplichte certificeringen zijn de gegevens die thans aan de private certificerende instellingen worden verstrekt eveneens relevant, aangezien het verplichte certificaat in belangrijke mate overeenkomt met het huidige vrijwillige certificaat.

In de Waadi, zoals deze luidt voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, is geregeld welke gegevens worden verstrekt door toezichthoudende ambtenaren van de Waadi, de Wml en de Wav, de Belastingdienst en de SVB. Artikel 14b wordt aldus gewijzigd dat gegevens worden verstrekt aan de certificerende instelling. Om toe te zien op effectief toezicht op de naleving van het certificeringsstelsel wordt bovendien niet langer geregeld dat de toezichthoudende ambtenaren enkel gegevens met betrekking tot het opleggen van een boete kunnen verstrekken, maar dat zij en de handhavende ambtenaren in meer algemene zin gegevens kunnen verstrekken die zijn verkregen bij de uitvoering van het toezicht en de handhaving van de verplichtingen uit voormelde bepalingen die tevens

⁹³ Wat betreft de gegevensverstrekking door de Belastingdienst wordt voor meer informatie verwezen naar de toelichting bij het huidige artikel 14, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 872, nr. 3, p. 15–19

⁹⁴ Wat betreft de gegevensverstrekking door de SVB wordt verwezen naar *Kamerstukken II* 2014/15, 34 273, nr. 3, p. 36

⁹⁵ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 579, nr. 8, p. 5

onderdeel uitmaken van het normenkader. De grondslag voor het verstrekken van gegevens door de Belastingdienst aan de certificerende instelling wordt verruimd zodat gegevens en inlichtingen kunnen worden verstrekt die zijn verkregen bij de heffing en inning van de omzetbelasting, de loonbelasting en de premies voor de volksverzekeringen, de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet.

Het betreft in ieder geval de gegevens over de feiten en omstandigheden die thans in artikel 14b, tweede lid, zijn vermeld, namelijk:

- a. de omstandigheid dat niet tijdig aangifte is gedaan voor de omzetbelasting, de loonbelasting, de premie voor de volksverzekeringen, de premies voor de werknemersverzekeringen of de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet;
- b. de omstandigheid dat niet tijdig de aangegeven omzetbelasting, loonbelasting, premie voor de volksverzekeringen, premies voor de werknemersverzekeringen of inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet is voldaan of afgedragen;
- c. het aantal naheffingsaanslagen omzetbelasting, loonbelasting, premie voor de volksverzekeringen, premies voor de werknemersverzekeringen of inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet dat op enig tijdstip niet binnen de gestelde termijn is betaald en waarvoor geen uitstel van betaling is verleend;
- d. de omstandigheid dat een naheffingsaanslag omzetbelasting, loonbelasting, premie voor de volksverzekeringen, premies voor de werknemersverzekeringen of inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet is opgelegd waarbij tevens een vergrijpboete op grond van artikel 67f van de Algemene wet inzake rijksbelastingen is opgelegd of waarover de ambtenaar, bedoeld in artikel 84 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, contact heeft met het Openbaar Ministerie in het kader van de vervolging en berechting van bij de belastingwet strafbaar gestelde feiten.

Daarnaast wordt in het kader van de naleving van de huisvestingseis mogelijk gemaakt dat gemeenten gegevens verstrekken aan de certificerende instelling. Geregeld wordt dat het bestuursorgaan dat bevoegd is de omgevingsvergunning te verlenen op verzoek of uit eigen beweging kosteloos aan de certificerende instelling gegevens en inlichtingen verstrekt, die zijn verkregen bij de bestuursrechtelijke handhaving van de omgevingsvergunning en bij de bestuursrechtelijke handhaving van andere voor een vergunningplichtige geldende voorschriften met betrekking tot de fysieke leefomgeving op grond van de betrokken wetten. De betrokken wetten betreffen onder meer de Woningwet en de Wet ruimtelijke ordening.

De KvK heeft in haar reactie op dit wetsvoorstel gevraagd te verduidelijken op welke wijze de inschrijving in het Handelsregister – als verplichting voor het aanvragen van een certificaat – moet worden aangetoond, gecontroleerd en gemonitord door de certificerende instelling en de inspectie-instellingen. De regering deelt het standpunt dat het gebruik van het Handelsregister als authentiek bronregister zoveel mogelijk moet worden geborgd en onnodige administratieve lasten voor het bedrijfsleven moeten worden voorkomen. Het uitgangspunt is derhalve dat de certificerende instelling bij de uitoefening van haar publieke taak in beginsel gebruik maakt van het Handelsregister als authentiek bronregister. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat de Kamer van Koophandel aan de certificerende instelling authentieke gegevens beschikbaar in het Handelsregister verstrekt. Deze gegevensverstrekking geschiedt tegen betaling van de daarvoor op grond van de Handelsregisterwet 2007 vastgestelde vergoeding. Om verwarring over het doel van deze gegevensverstrekking alsmede over de verantwoordelijkheid voor de verwerking van deze gegevens te voorkomen, is in dit verband niet gekozen voor gegevensverstrekking namens de Minister van SZW.

Ingevolge het voorliggende wetsvoorstel zijn de aangewezen inspectie-instellingen belast met het uitvoeren van controles bij aanvragers en houders van een certificaat. In het kader van gegevensverwerking handelen deze inspectie-instellingen onder de verantwoordelijkheid van de certificerende instelling en naar diens instructies. Voor zover het, met het oog op de uitoefening van de taken van de inspectie-instelling, noodzakelijk is gegevens aan een aangewezen inspectie-instelling te verstrekken of door een inspectie-instelling te laten verstrekken, wordt in het wetsvoorstel verduidelijkt dat dit geschiedt door tussenkomst van de certificerende instelling, die in het kader van het verwerken van persoonsgegevens als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4, onderdeel 7, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is aan te merken.

3. Met betrekking tot overige gegevensverstrekking
De grondslagen voor gegevensverstrekking aan andere instanties worden aangepast en uitgebreid. Deze nieuwe grondslagen voorzien in een mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat gegevens met betrekking tot vrijwillige certificaten voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk kunnen worden uitgewisseld. Daarnaast kan gegevensverstrekking mogelijk worden gemaakt door of aan een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die door de organisaties van werkgevers en werknemers is belast of mede is belast met het toezicht op de naleving van collectieve arbeids-

overeenkomsten. In het geval eerste geval wordt onder meer gedacht aan certificerende instellingen die certificaten vergelijkbaar aan een SNA-certificaat voor aanneming van werk verstrekken. In het tweede geval kan in ieder geval worden gedacht aan SNCU. Ook wordt een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur gegevensuitwisseling mogelijk te maken met woningcorporaties en geaccrediteerde certificerende instellingen die certificaten verstrekken op basis van een bij cao overeengekomen keurmerk voor de kwaliteit van huisvesting.

In de lagere regelgeving kan worden bepaald dat voormelde instanties aan de toezichthouders van de Waadi nader te bepalen gegevens en inlichtingen verstrekken die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van die wet. Voorts kan worden bepaald dat voormelde instanties gegevens verstrekken aan de certificerende instelling (dan wel aan de inspectie-instelling, via de certificerende instelling) met het oog op de wettelijke taken van die instelling. Omgekeerd kan worden bepaald dat de certificerende instelling en de toezichthouders van de Waadi gegevens verstrekken aan voormelde instanties voor zover dat noodzakelijk is voor het verstrekken van vrijwillige certificaten ten behoeve van aanneming van werk, voor het toezicht op de naleving van een cao dan wel voor de uitvoering van de wettelijke taken van woningcorporaties respectievelijk de verlening van certificaten voor de kwaliteit van huisvesting van arbeidskrachten. Deze voorgestelde delegatiebepalingen vervangen de huidige grondslag voor het verstrekken van gegevens aan overige instanties (zie hiervoor onder het kopje 'Overige gegevensverstrekking aan overige instanties')

Rechtvaardiging gegevensuitwisseling

Overeenkomstig de huidige Waadi wordt mogelijk gemaakt dat gegevensuitwisseling plaatsvindt met de certificerende instelling en (via die instelling) met (private) inspectie-instellingen. Ook wordt de mogelijkheid voor gegevensuitwisseling met andere, bij wet aangewezen, instanties uitgebreid. Bij deze gegevensuitwisseling worden persoonsgegevens verwerkt. De uitwisseling van gegevens in het kader van de naleving van de Waadi en in het bijzonder de certificeringsplicht heeft immers niet alleen betrekking op ondernemingen of rechtspersonen, maar ook op eenmansondernemingen en personenvennootschappen. De gegevens kunnen daardoor tevens betrekking hebben op natuurlijke personen. Bovendien is niet uitgesloten dat gegevens ten aanzien van ondernemingen of rechtspersonen te herleiden zijn tot betreffende leidinggevend en arbeidskrachten. Hieronder wordt toegelicht wat de rechtvaardiging is voor de verwerking van persoonsgegevens. Daarna wordt getoetst aan de beginselen waaraan verwerkingen van persoonsgegevens moeten voldoen (artikel 5 van de AVG). De rechtvaardiging voor de gegevensuitwisseling met de certificerende instelling, de aangewezen inspectie instellingen en andere bij wet aangewezen private instanties is dat het noodzakelijk is om aan wettelijke verplichtingen te voldoen en het noodzakelijk is voor een taak in het algemeen belang (artikel 6, eerste lid, onder c en e, van de AVG).

Met het oog op de taken van de certificerende instelling en de aangewezen inspectie-instellingen is gegevensverstrekking door onder meer de aangewezen toezichthouders van voormelde wetten en bestuursorganen, zoals de Belastingdienst en de SVB, onmisbaar. Daarnaast is het verstrekken van gegevens door de certificerende instelling aan de toezichthouders van de Waadi van belang. Hierbij moet worden gedacht aan de gegevens verkregen in het kader van de certificering van uitleners.

Indien met toepassing van het normenkader wordt geconstateerd dat de Waadi niet wordt nageleefd (zoals de verplichting om een administratie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten bij te houden), kan die informatie voor de toezichthoudende ambtenaren aanleiding zijn om handhavend op te treden.

Zoals hiervoor is toegelicht wordt in de Waadi een verplichting opgenomen voor de uitlener om ten behoeve van de terbeschikkingstelling van de arbeidskracht in Nederland uitsluitend huisvesting aan te bieden die afkomstig is van een woningcorporatie of van een daartoe gecertificeerde verhuurder conform afspraken die hierover bij cao zijn gemaakt. De naleving van deze verplichting zal onderdeel uitmaken van het normenkader. In het kader van de verlening, weigering of intrekking van een certificaat is dan ook van belang dat gegevensuitwisseling plaatsvindt tussen woningcorporaties en de certificerende instellingen die certificaten verstrekken aan verhuurders. Zo kan een intrekking van laatstvermelde certificaat aanleiding zijn om het verplichte certificaat van een uitlener te schorsen, omdat deze niet langer huisvesting aanbiedt van een gecertificeerde huisvesting.

In het geval van slechte huisvesting van arbeidsmigranten zijn veelal gemeenten (het bevoegd gezegd) bevoegd om handhavend op te treden. Zij kunnen dit doen wanneer de Woningwet wordt overtreden, in strijd met het bestemmingsplan wordt gehandeld, of sprake is van verloedering van woningen of brandonveilige situaties. Het is van belang dat informatie over overtredingen van het huisvestingsvereiste – die worden geconstateerd in het kader van de certificering van uitleners – kunnen worden gedeeld met het bevoegd gezag van gemeenten zodat zij effectief kunnen handhavend op de naleving van voormelde wet- en regelgeving. Anderzijds kan het bevoegd gezag ook signalen binnenkrijgen over overtredingen van de Woningwet of Wet algemene bepalingen omgevingsrecht die voor de certificerende instelling aanleiding kunnen zijn om te onderzoeken of de huisvestingsvereiste wordt nageleefd en zo niet, om te bepalen of schorsing of intrekking van een verleende certificaat is

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

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

Ook het verstrekken van gegevens door en aan rechtspersonen die (mede) zijn belast met het toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten is noodzakelijk om te voorzien in een sluitend systeem van toezicht op de uitleenbranche teneinde malafiditeit en illegaliteit in die branche te bestrijden. Hierbij wordt gedacht aan de SNCU. Deze organisatie is opgericht door sociale partners in de uitzendsector, houdt toezicht op de naleving van de cao voor uitzendkrachten en levert daarmee een bijdrage aan het herstellen van onderbetaling van uitzendkrachten. Ondersteuning van het toezicht door de SNCU door middel van publiek-private gegevensuitwisseling is in het kader van het algemeen belang gewenst en ondersteunt tevens de verplichte certificering, in welk verband onder meer moet worden aangetoond dat de arbeidskracht het juiste loon dan wel de juiste vergoeding ontvangt. De SNCU kan aan de certificerende instelling aangeven welke overtredingen zijn geconstateerd ten aanzien van de naleving van de cao voor zover relevant voor het certificeringsstelsel. Naar aanleiding hiervan kan worden bezien of deze overtredingen gevolgen hebben voor het certificaat van een uitlener.

Gelet op het voorgaande acht de regering de (uitbreiding van de grondslagen voor) gegevensuitwisseling met de certificerende instelling, de aangewezen inspectie instellingen en andere bij wet aangewezen private instanties noodzakelijk. De proportionaliteit is op een aantal wijzen gewaarborgd. In het wetsvoorstel is vastgesteld welke gegevens worden of kunnen worden verstrekt, door wie en aan wie alsmede voor welk doel. De gegevensuitwisseling met private instanties kan bij AMvB worden bepaald. Het doel van de gegevensuitwisseling wordt steeds op het niveau van de wet geregeld. Het verstrekken van gegevens voor een ander doel dan die bij of krachtens de wet zijn omschreven, zoals het toezicht op de naleving van de Waadi, de uitoefening van wettelijke taken, ten behoeve van samenwerkingsverbanden, het verstrekken van vrijwillige certificaten ten behoeve van aanneming van werk dan wel het toezicht op de naleving van cao's, is niet toegestaan. Hieruit vloeit bovendien voort dat de te verstrekken gegevens aan de certificerende instelling uitsluitend betrekking kunnen hebben op een aanvrager van een certificaat dan wel op een gecertificeerde uitlener, maar niet op een niet-gecertificeerde onderneming die geen aanvraag heeft gedaan. Ook aan inspectie-instellingen worden geen gegevens verstrekt over een onderneming of een rechtspersoon waarmee die instelling geen overeenkomst heeft. Enkel de gegevens die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de wettelijke taak mogen worden verstrekt. Ten slotte wordt opgemerkt dat de gegevens uitsluitend (rechts)personen betreffen die zich niet aan de ter zake geldende regelgeving houden. Geen gegevens worden verstrekt met betrekking tot bonafide uitleners.

De regering ziet geen alternatief voor de gegevensuitwisseling zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. De gegevensuitwisseling is noodzakelijk voor het verstrekken van verplichte certificaten door de certificerende instelling. Dat geldt eveneens voor de gegevensuitwisseling met de hiervoor vermelde private instanties. Hiermee wordt voorzien in sluitend toezicht op uitleners dat noodzakelijk is om fraude en illegaliteit in de uitleensector te bestrijden. In het kader van deze doelen ziet de regering geen passend, minder vergaand alternatief.

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

Artikel 5 AVG

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

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

Wat betreft de gegevensverstrekking door en aan een aangewezen inspectie-instelling, wordt geregeld dat de gegevens worden verstrekt door tussenkomst van de certificerende instelling. De gegevens worden slechts verstrekt voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de bij of krachtens deze wet toegekende taken aan een aangewezen inspectie-instelling. Die taak betreft primair het uitvoeren van controles in het kader van de certificering van uitleners. De verstrekte gegevens dienen dan ook betrekking te hebben op een aanvrager van een (voorlopig) certificaat of een certificaathouder die door de aangewezen inspectie-instelling wordt gecontroleerd, de arbeidskrachten die door die aanvrager of certificaathouder ter beschikking worden gesteld en de inlener aan wie de arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld.

Voorts wordt in het voorliggende wetsvoorstel, overeenkomstig het huidige artikel 14a, zesde lid, van de Waadi geregeld dat in het geval van gegevensverstrekking aan de certificerende instelling en aan private instanties eenieder verplicht is tot geheimhouding. Uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht zijn uitsluitend toegestaan voor zover een persoon krachtens enig wettelijk voorschrift tot mededeling is verplicht of tussen een aangewezen inspectie-instelling en de uitlener die door de aangewezen inspectie-instelling is gecontroleerd, voor zover de verstrekte gegevens op dit uitlener betrekking hebben.

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

- de inhoud van de gegevens die worden verwerkt, de actualiteit daarvan, alsmede de periodiciteit van de verstrekking daarvan, alsmede de bewaartermijn daarvan;
- de wijze waarop de verwerking van de gegevens plaatsvindt;
- de wijze waarop door passende technische en organisatorische maatregelen deze gegevens worden beveiligd tegen verlies of onrechtmatige verwerking;
- de wijze waarop wordt gewaarborgd dat de verwerkte gegevens slechts worden verwerkt voor de beoordeling van de geldigheid van een afgegeven certificaat, alsmede hoe daarop wordt toegezien;
- de wijze waarop de gegevensverwerking en een verzoek tot gegevensverstrekking (aan de SVB) plaatsvindt.

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

Verwerkingsverantwoordelijke

Zoals hiervoor is toegelicht wordt in het wetsvoorstel geregeld dat gegevensuitwisseling in verband

met de uitoefening van de taken van de inspectie-instelling, geschiedt door tussenkomst van de certificerende instelling. De certificerende instelling is in het kader van het verwerken van persoonsgegevens als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4, onderdeel 7, van de AVG aan te merken. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een grondslag voor het verstrekken van gegevens die worden verkregen door bij de certificerende instelling werkzame personen die door de certificerende instelling worden aangewezen als toezichthouder op de naleving van de verplichting voor de inlener om mee te werken aan de controles op de naleving van het loonverhoudingsvoorschrift. Om erop toe te zien dat de inspectie-instelling de desbetreffende controle kan uitvoeren is het noodzakelijk dat de gegevens en inlichtingen die worden verkregen door de uitvoering van het toezicht op de naleving van de meewerkplicht kunnen worden verstrekt aan een inspectie-instelling. Deze gegevens kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op documenten met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van de inlener of gegevens over de beloning van personen werkzaam in een bepaalde functie. Ook wat betreft het verstrekken van deze gegevens is geregeld dat de certificerende instelling, die de bij die instelling werkzame toezichthouders aanwijst, de verwerkingsverantwoordelijke is voor het verwerken van die gegevens.

De toezichthouders van de Waadi, zijn reeds verwerkingsverantwoordelijk voor de gegevens die zij op grond van hun wettelijke taak verwerken.

De rechten van de betrokkenen

De rechten van betrokkene uit de artikelen 12 tot en met 22 van de AVG zijn in beginsel van toepassing. Er zijn ook mogelijkheden om verweer te voeren: de betrokkene kan een weigering om te voldoen aan een inzageverzoek in de zin van artikel 15 van de AVG voorleggen aan de rechter. Beslissingen van bestuursorganen over de rechten van betrokkenen in de zin van de AVG zijn gelijkgesteld aan besluiten in de zin van de Awb op grond van artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG, zodat bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.

Verhouding tot hoger recht

De gegevensuitwisseling met private instanties, waaronder de aangewezen inspectie-instellingen, kan worden aangemerkt als een inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van (rechts)personen, bedoeld in artikel 10 van de Grondwet en het recht op respect voor het privéleven van personen, bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).⁹⁶ In het kader van de gegevensuitwisseling is immers niet uit te sluiten dat de verstrekte gegevens direct of indirect te herleiden zijn tot natuurlijk personen. Rechtspersonen kunnen bovendien in bepaalde gevallen aanspraken ontleen aan artikel 10 van de Grondwet.⁹⁷

Artikel 8, eerste lid, van het EVRM beschermt het recht op respect voor het privéleven. Dit recht is evenwel niet absoluut. Ingevolge het tweede lid van artikel 8 EVRM is een inmenging in de uitoefening van dit recht slechts gerechtvaardigd, wanneer de inmenging bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De eis dat de inmenging 'bij de wet is voorzien' houdt in dat sprake is van een wettelijke basis, die voor de burger voldoende toegankelijk en voorzienbaar is. De wettelijke regeling dient bovendien afdoende waarborgen te bevatten teneinde willekeur en misbruik te vermijden. Een inmenging is noodzakelijk, wanneer sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) daartoe. Voorts dient te zijn voldaan aan de voorwaarden van proportionaliteit (er dient een redelijke verhouding te bestaan tussen de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend) en subsidiariteit (het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt dient in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens minder nadelige wijze te kunnen worden bereikt).

Zoals hiervoor is toegelicht, zijn de voorgestelde bepalingen over gegevensuitwisseling in belangrijke mate gebaseerd op de huidige bepalingen in de Waadi. Bij de introductie van de artikelen over gegevensuitwisseling met private instanties, zoals de certificerende instellingen die vrijwillige certificaten verstrekken, alsmede met instanties zoals de SNCU, is geconcludeerd dat deze gegevensuitwisseling een gerechtvaardigde inmenging vormt op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van (rechts)personen, bedoeld in artikel 10 van de Grondwet en het recht op respect voor het privéleven, bedoeld in artikel 8 van het EVRM.⁹⁸ Naar het oordeel van de regering kan hetzelfde worden geconcludeerd ten aanzien van de uitbreiding van de reeds bestaande grondslagen voor gegevensuitwisseling. In dat verband wordt het volgende overwogen.

⁹⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 872, nr. 3, p. 14

⁹⁷ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 7, p. 35

⁹⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 872, nr. 3, p. 14

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

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

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

6.2 Opbouwen en inregelen van het stelsel

De regering hecht zeer aan een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van het stelsel. Het belang daarvan is eerst en vooral gelegen in de urgentie van de problematiek in de uitzendsector. Zo lang ondernemingen zonder certificaat arbeidskrachten ter beschikking kunnen stellen, blijft het zicht op de niet-gecertificeerde ondernemingen beperkt en zijn er onvoldoende mogelijkheden om problemen effectief aan te pakken. Ook vanuit de Tweede Kamer⁹⁹ en gemeenten¹⁰⁰ zijn meermaals oproepen gedaan om het certificeringsstelsel zo snel mogelijk in te laten gaan. Tot slot is ook de markt zelf gebaat bij zo spoedig mogelijke inwerkingtreding, nu bonafide uitleners de dupe van zijn van malafide uitleners.

Tegelijkertijd is grote zorgvuldigheid noodzakelijk bij het invoeren van het nieuwe stelsel. Toewijding en inspanning zijn nodig om de nodige wet- en regelgeving tot stand te brengen, de regelgeving te implementeren en vervolgens toe te passen opdat alle uitleners tijdig gecertificeerd kunnen zijn en de certificeringsplicht in werking kan treden. De regering voorziet een aantal stappen die gezet moeten worden in aanloop naar volledige inwerkingtreding van het stelsel. De regering zet zich in voor zo snel mogelijke uitvoering daarvan.

Uitwerking, behandeling en vaststelling van wet- en regelgeving

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

Op één onderdeel van de lagere regelgeving, te weten het normenkader, gaat de regering uit van een sneller tijdsplan. Om tijdige accreditatie en aanwijzing van inspectie-instellingen mogelijk te maken (zie hieronder), streeft de regering ernaar dat er op een eerder moment duidelijkheid is over het normenkader. Uitgangspunt is om het normenkader zo snel mogelijk na aanneming van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer bekend te maken. Formele goedkeuring en publicatie van het normenkader in de Staatscourant kunnen uiteraard pas plaatsvinden na aanneming van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer en na de aanwijzing van de certificerende instelling die het normenkader formeel vaststelt.

⁹⁹ Zie onder andere *Kamerstukken II 2020/21*, 29 861, nr. 71 (motie-Van Kent c.s. over de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten uitvoeren), nr. 74 (commissiedebat Arbeidsmigratie d.d. 7 juli 2021), nr. 79 (commissiedebat Arbeidsmigratie d.d. 19 mei 2022) en nr. 80 (voortzetting van het commissiedebat Arbeidsmigratie d.d. 1 juni 2022)

¹⁰⁰ Zie onder andere NRC, 7 februari 2022, 'Gemeenten: snelle aanpak arbeidsmigranten nodig.' Raadpleegbaar via <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/02/07/gemeenten-snelle-aanpak-arbeidsmigranten-nodig-a4084718>.

Uitgifte certificaten

Om uitgifte van de certificaten mogelijk te maken, moet een aantal stappen worden genomen. De belangrijkste daarvan zijn:

- het opzetten en aanwijzen van de certificerende instelling;
- het accrediteren en aanwijzen van inspectie-instellingen;
- het inrichten van processen om de aanvragen van uitleners in behandeling te kunnen nemen en om aan bepaalde onderdelen van het normenkader te kunnen voldoen, zoals de financiële zekerheidsstelling; en
- het opzetten van het register.

Samen met sociale partners wordt zo spoedig mogelijk aangevangen met de voorbereiding van deze stappen. De regering is niet voornemens te wachten totdat het wetsvoorstel door beide Kamers van het parlement aanvaard is, maar wil dat – voor zover dat haalbaar blijkt – de certificerende instelling zo snel mogelijk na aanneming van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer instelling operationeel is – voor zover nodig in die fase – en dat er gestart kan worden met de accreditatie van inspectie-instellingen door de RvA.

Door deze stappen en het zo snel mogelijk bekend maken van het normenkader, wil de regering uitleners in staat stellen om zich voor te bereiden op het nieuwe stelsel. Ruim op tijd zal de Minister van SZW starten met proactieve communicatie richting uitleners, onder andere via brancheorganisaties, om hen op de certificeringsplicht te wijzen. Op deze wijze worden alle uitleners in staat gesteld om ten tijde van inwerkingtreding in het bezit te zijn van het certificaat.

Een belangrijk aandachtspunt in bovenstaande planning is de capaciteit van inspectie-instellingen om voldoende ondernemingen te kunnen controleren. Met een toenemende controlelast per inspectie (vanwege de uitbreiding van het normenkader ten opzichte van de SNA-norm) en een forse toename van uit te voeren inspecties (bij ondernemingen die nog niet SNA-gecertificeerd zijn) is de huidige inspectiecapaciteit bij de inspectie-instellingen naar verwachting niet toereikend. Het is daarmee noodzakelijk dat inspectie-instellingen opschalen en meer inspecteurs aannemen en opleiden. De regering zal daartoe in een vroeg stadium met de inspectie-instellingen in overleg treden.

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

Ingang certificeringsplicht

Bovenstaande stappen dienen ertoe alle uitleners in staat te stellen om uiterlijk vanaf 1 januari 2025 in het bezit te zijn van het certificaat. Vanaf dat moment zal dan ook de certificeringsplicht formeel gelden voor zowel uit- als inleners in die zin dat het niet naleven van verplichtingen voortvloeiende uit het certificeringsstelsel beboetbaar wordt. Voor het overgangsrecht wordt verwezen naar hoofdstuk 9. Zoals gezegd zullen uitleners in een vroeg stadium proactief gewezen worden op de aanstaande certificeringsplicht. Van hen zijn immers de meeste en meest impactvolle stappen vereist. In aanloop naar de inwerkingtreding van de certificeringsplicht zal de Minister van SZW ook inleners wijzen op hun verplichtingen. Via voorlichting zullen alle partijen voorzien worden van de benodigde informatie. Daarbij zal ook aandacht zijn voor buitenlandse uitleners.

Publiek toezicht

Vanaf de inwerkingtreding van de certificeringsplicht zal de Arbeidsinspectie bevoegd zijn tot handhaving ervan, bij zowel in- als uitleners. Vooruitlopend op de beoogde inwerkingtreding vanaf 1 januari 2025 zal de Arbeidsinspectie reeds in 2023 beginnen met het opbouwen van toezichtscapaciteit voor dit doel (zie hoofdstuk 6).

Risico's

Bovenstaande planning is het snelst mogelijke tijdspad van volledige invoering van het nieuwe stelsel. De regering hecht eraan te vermelden dat deze planning ambitieus is en risico's bevat. De belangrijkste risico's en bijbehorende beheersmaatregelen zijn als volgt:

De planning van de wetgeving of lagere regelgeving kan uitlopen. Dat kan eraan liggen dat de inhoudelijke uitwerking door de regering vertraging oploopt of dat de behandeling bij andere partijen langer duurt dan voorzien. De regering beheerst dit risico door zelf met urgentie de uitwerking ter hand te nemen en andere partijen zoveel mogelijk te faciliteren ten behoeve van een voortvarende behandeling.

Het opzetten en aanwijzen van de certificerende instelling kan vertraging oplopen. Het opzetten van zo'n instelling is een omvangrijke taak, waarbij eventueel relevante regelgeving met betrekking tot

onder andere staatssteun en aanbesteding in acht dienen te worden genomen. Bovendien kent dit proces veel afhankelijkheden van anderen, waaronder sociale partners. De regering beheerst dit risico door hier vroegtijdig mee te beginnen en te sturen op tijdigheid.

Het aanwijzen en accrediteren van inspectie-instellingen en de opbouw van private inspectie-capaciteit kunnen vertraging oplopen. Dit betreft een substantieel risico, waarbij het stelsel afhankelijk is van marktpartijen die op hun beurt inspecteurs moeten werven in een krappe arbeidsmarkt. Door hierover vroegtijdig in overleg te treden met inspectie-instellingen en hen te stimuleren zo vroeg mogelijk te beginnen met capaciteitsopbouw streeft de regering ernaar dit risico te beperken. Tegelijkertijd kan met de capaciteitsopbouw niet te ruim voor inwerkingtreding van het stelsel begonnen worden; ruim vóór dat moment is er naar die capaciteit immers nog geen vraag.

Het risico bestaat dat uitleners te laat voorbereidingen treffen voor certificering en hun certificaat te laat aanvragen. Om dit te voorkomen, wordt vroegtijdig ingezet op communicatie richting uitleners. Mochten er bij het uitgeven van certificaten achterstanden ontstaan, dan is voorzien in overgangsrecht voor uitleners die op tijd hun certificaat hebben aangevraagd.

Tot slot vergt het publieke toezicht op de certificeringsplicht een aanzienlijke opschaling van de capaciteit bij de Arbeidsinspectie. Om te voorkomen dat deze opschaling vertraging oploopt, wordt daar vroegtijdig mee begonnen. Tegelijkertijd geldt ook hier dat vertraging, onder andere door de krappe arbeidsmarkt, niet volledig is uit te sluiten.

Ten overvloede zij vermeld dat de regering zeer hecht aan een zorgvuldige invoering van het certificeringsstelsel, waarbij het streven naar bovenstaande planning – hoe belangrijk ook – er niet toe kan leiden dat van partijen het onmogelijke wordt gevraagd of dat onverantwoorde risico's worden genomen. In het scenario dat bovenstaande planning niet op verantwoorde wijze haalbaar blijkt, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot latere inwerkingtreding, al dan niet op onderdelen.

6.3 Rechtsbescherming

Zoals in paragraaf 4.3 is toegelicht is een besluit tot het verstrekken, schorsen en intrekken van het certificaat een beschikking in de zin van de Awb, omdat de certificerende instelling daarmee eenzijdig de rechten en verplichtingen van uitleners bepaalt (waaronder de mogelijkheid om arbeidskrachten ter beschikking te stellen). Dat betekent dat bij het nemen van een dergelijk besluit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur alsmede de bepalingen in hoofdstukken 3 en 4 van de Awb, voor zover van toepassing, in acht dienen te worden genomen. Zo dient in het geval van een weigering een certificaat te verlenen, alsmede in het geval van een besluit tot intrekking of schorsing van het certificaat eerst het voornemen daartoe kenbaar te worden gemaakt, opdat de uitlener in de gelegenheid wordt gesteld een zienswijze kenbaar te maken (de artikelen 4:7 tot en met 4:9 van de Awb). Ook dient ingevolge artikel 4:13 van de Awb voor zover hier van belang, een besluit te worden genomen binnen een redelijk termijn na ontvangst van de aanvraag. Een redelijk termijn is in ieder geval verstreken wanneer de certificerende instelling binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen besluit heeft genomen noch heeft medegedeeld dat een besluit niet binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn kan worden genomen. In paragraaf 4.1.1 is uiteengezet dat in het geval van een intrekking of een schorsing het betreffende besluit tot uiterlijk vier weken na de bekendmaking in werking treedt. Hiermee worden de betreffende arbeidskrachten en inleners in staat gesteld om voorbereidingen te treffen met het oog op de intrekking van het certificaat van de uitlener. Voorts is van belang dat tegen een weigering een certificaat te verlenen, dan wel een schorsing of intrekking bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaat. Het instellen van bezwaar of (hoger) beroep heeft niet automatisch schorsende werking. Hierbij wordt aangesloten bij de hoofdregel van artikel 6:16 van de Awb. Wat betreft de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep wordt verwezen naar de toelichting bij artikel II.

Tegen de uitkomst van de controle door een inspectie-instelling staat geen bezwaar en beroep open op grond van de Awb, aangezien de inspectie-instelling niet bepaalt of een aanvrager in aanmerking komt voor een certificaat dan wel of een verstrekt certificaat wordt geschorst of ingetrokken. De aanvrager kan de inspectie-instelling wel verzoeken om zijn feitelijke bevindingen te herzien, indien deze bevindingen – naar het oordeel van de aanvrager – niet correct zijn. Op deze herzieningsmogelijkheid is niet de Awb, maar het privaatrecht van toepassing.

De certificerende instelling beslist op de aanvraag van een inspectie-instelling tot verlening van een aanwijzing en kan besluiten de aanwijzing te schorsen dan wel in te trekken. Omdat de certificerende instelling met dergelijke besluiten (eenzijdig) bepaalt of de betreffende instelling op het terrein van terbeschikkingstelling inspecties mag uitvoeren, zijn die besluiten eveneens aan te merken als een besluit in de zin van de Awb en staan daartegen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open. Verwezen wordt in dit verband naar de toelichting bij het nieuwe artikel 12g.

In het kader van de naleving van de certificeringsplicht van de uitlener en de bijbehorende administratie- en meldplicht, kan de Arbeidsinspectie handhavend optreden. Zo kan de Arbeidsinspectie een last onder dwangsom opleggen (verwezen wordt naar paragraaf 6.1.2) dan wel tot het opleggen van een boete overgaan. Tegen dergelijke kan eveneens bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Hetzelfde geldt voor de naleving van de verplichtin-

gen voor de inlener. Verwezen wordt naar paragraaf 5.1.1. De inlener kan bezwaar maken of beroep instellen tegen een boete wegens het niet naleven van de administratieplicht. Inleners zijn voorts verplicht mee te werken aan de controles door de inspectie-instellingen. Deze meewerkplicht moet het voor een inspectie-instelling mogelijk maken om tijdig in het kader van een verlening van een certificaat, dan wel een schorsing of intrekking te controleren of de uitlener aan het loonverhoudingsvoorschrift voldoet. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat bij de certificerende instelling werkzame personen (door de certificerende instelling) worden belast met het toezicht op en de handhaving van de naleving van die verplichting. Zie voor een uitgebreidere toelichting, de toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 13. Tegen besluiten van deze personen, zoals een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom (het nieuwe artikel 22a, tweede lid) staat eveneens bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Tegen uitspraken van de rechtbank of van de voorzieningenrechter omtrent besluiten die die hiervoor zijn geschetst, zal hoger beroep kunnen worden ingesteld bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Het instellen van hoger beroep heeft niet automatisch schorsende werking. Wat betreft de toekenning van rechtsmacht aan de ABRvS wordt verwezen naar de toelichting bij het voorgestelde artikel II. Ten slotte wordt opgemerkt dat wat betreft het effectueren van rechten van arbeidskrachten, het kabinet in haar brief van 5 juli jl. heeft aangegeven dat het besluitvorming voorbereidt om een arbeidscommissie of een alternatief op te zetten om betere toegang tot het recht mogelijk te maken.

Hoofdstuk 7 Verhouding tot hoger recht

Zoals hiervoor in hoofdstuk 3 van het algemene deel van de toelichting is uiteengezet, wordt in dit wetsvoorstel een certificeringsplicht geïntroduceerd voor ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. De certificeringsplicht geldt niet in geval van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk, collegiale uitleen en intra-concern uitleen. De certificeringsplicht heeft bovendien geen betrekking op arbeidsbemiddeling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Waadi. Een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat ook ondernemingen die buiten Nederland zijn gevestigd en die op de Nederlandse arbeidsmarkt arbeidskrachten ter beschikking (willen) stellen, dienen te beschikken over een certificaat. Met dit wetsvoorstel wordt namelijk beoogd de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten in Nederland te verbeteren en een gelijk speelveld te creëren voor alle ondernemingen die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen door het toezicht op de naleving van de (Nederlandse) arbeidswetten alsmede de fiscale en sociale zekerheidswetten te versterken door middel van een verplichte certificering. Deze verplichting geldt daarom ook in het geval de onderneming is gevestigd in een land waar deze reeds dient te beschikken over een certificaat of vergunning voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in dat land. Omdat een dergelijke maatregel een beperking vormt van de binnen de Europese Unie geldende rechten van vrij verkeer, wordt hieronder ingegaan op de vraag hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het Europees recht. Daarbij zal de regering haar standpunt toelichten dat het voorliggend wetsvoorstel in het licht van het Verdrag betreffende de werking van de Unie (VWEU), de Uitzend- en Detacheringsrichtlijn in overeenstemming is met de Europese regels met betrekking tot het vrij verkeer. Voor deze afweging heeft de regering in belangrijke mate aansluiting gezocht bij de voorlichting over het reguleren van vrij verkeer van personen en diensten van de Afdeling advisering van de Raad van State van 18 november 2020.¹⁰¹

Vrij verkeer

Binnen de Europese Unie geldt het recht op vrij verkeer van werknemers en van diensten, en de vrijheid van vestiging. Burgers van de Unie hebben het recht om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven, werk te zoeken, er te werken, zich te vestigen en om diensten te verrichten. Het vrije verkeer van personen, werknemers en diensten, en de vrijheid van vestiging zijn gewaarborgd in het VWEU. Ook het secundaire Unierecht (verordeningen en richtlijnen) bevat verschillende regels met betrekking tot het vrije verkeer. Om te beoordelen of ingevolge het Europees recht een verplichte certificering, zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, is toegestaan, moet rekening worden gehouden met het toepasselijke secundaire recht en met de relevante randvoorwaarden uit het VWEU die gelden voor beperkingen van het recht op vrij verkeer. In geval van grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van arbeidskrachten zijn de te verrichten werkzaamheden naar hun aard tijdelijk. Vanwege het tijdelijke karakter van terbeschikkingstelling is in beginsel het dienstenverkeer (artikelen 56 tot en met 62 van het VWEU) van toepassing. Volledigheids- halve wordt opgemerkt dat de tijdelijkheid van de terbeschikkingstelling met name ziet op de verwachting dat de arbeidskracht na afloop van de werkzaamheden opnieuw arbeid in het land van herkomst zal verrichten. De duur van de werkzaamheden kan een indicatie zijn voor de tijdelijkheid,

¹⁰¹ Kamerstukken II 2021/21, 35 359, nr. 23

maar is niet doorslaggevend.¹⁰² In geval de terbeschikkingstelling niet langer tijdelijk is, is het vrij verkeer van werknemers van toepassing (artikel 45 van het VWEU). In geval van langdurige terbeschikkingstelling is daarbij ook de vrijheid van vestiging aan de orde (artikelen 49 tot en met 55 van het VWEU).

De Dienstenrichtlijn is niet van toepassing

De Dienstenrichtlijn¹⁰³ schrijft voor dat bedrijven zonder belemmeringen diensten moeten kunnen verlenen in andere lidstaten. De Dienstenrichtlijn is echter niet van toepassing in geval van diensten van uitzendbedrijven (artikel 2, tweede lid, onderdeel e). Naar het oordeel van de regering moet onder uitzendbedrijf, als bedoeld in de Dienstenrichtlijn, niet enkel worden verstaan een onderneming die arbeidskrachten op basis van een (Nederlandse) uitzendovereenkomst ter beschikking stelt, maar ook ondernemingen die op basis van een andere arbeidsverhouding arbeidskrachten ter beschikking stellen. Deze uitleg sluit aan bij de ruime definities van uitzendbureau en uitzendkracht die zijn geformuleerd in de Uitzendrichtlijn¹⁰⁴, waarnaar in artikel 3, eerste lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn wordt verwezen. Ingevolge artikel 3 van de Uitzendrichtlijn wordt onder uitzendbureau verstaan, iedere natuurlijke of rechtspersoon die, overeenkomstig het nationale recht, een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding aangaat met uitzendkrachten teneinde deze ter beschikking te stellen van inlenende ondernemingen om daar onder toezicht en leiding van deze ondernemingen tijdelijk te werken.¹⁰⁵ De regering stelt zich op het standpunt dat met het begrip uitzendbedrijf in de Dienstenrichtlijn hetzelfde wordt bedoeld als met de ruime definitie van uitzendbureau in de zin van de Uitzendrichtlijn. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in de Nederlandstalige versie van de Dienstenrichtlijn en de Detacheringsrichtlijn weliswaar verschillende definities worden gehanteerd voor ondernemingen die arbeidskrachten uitzenden (uitzendbedrijven onderscheidenlijk uitzendbureaus). In de Engelse en Franse versies wordt echter in beide richtlijnen dezelfde terminologie gebruikt, namelijk *temporary-work agency* onderscheidenlijk *entreprise de travail intérimaire*. De regering stelt zich derhalve op het standpunt dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als bedoeld in de Waadi, hetgeen eveneens de reikwijdte vormt van het voorliggend wetsvoorstel, niet onder het toepassingsbereik van de Dienstenrichtlijn valt, maar onder die van de Uitzendrichtlijn.¹⁰⁶

De Detacheringsrichtlijn: rechten gedetacheerde uitzendkrachten gelijkgetrokken met rechten nationale uitzendkrachten

Naast de Uitzendrichtlijn is in het geval van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten ook de Detacheringsrichtlijn¹⁰⁷ van toepassing. Artikel 1, eerste lid, van de Detacheringsrichtlijn bepaalt dat de richtlijn van toepassing is op ondernemingen die in een lidstaat zijn gevestigd en die in het kader van grensoverschrijdende dienstverrichtingen werknemers ter beschikking stellen op het grondgebied van een andere lidstaat (detachering). In de situatie dat een uitzendorganisatie werknemers ter beschikking stelt aan een onderneming in een andere lidstaat is sprake van detachering en is het onderhavige wetsvoorstel van toepassing. Daarbij rijst de vraag of de Detacheringsrichtlijn zich verzet tegen een verplichte certificering van ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. In dat verband wordt het volgende opgemerkt.¹⁰⁸

De Rome I-Verordening regelt binnen de Europese Unie welk recht op de grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van toepassing is. De Detacheringsrichtlijn bouwt daarop voort, doordat in artikel 3 wordt geregeld dat als er sprake is van detachering en dus het recht van de zendende lidstaat van toepassing is, bepaalde onderdelen van het recht van de ontvangende lidstaat van toepassing zijn. Naar het oordeel van de regering ziet dit op verdergaande eisen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde uitzendkrachten. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State aangeeft, heeft de Uniewetgever op dit punt immers al beoogd een balans te vinden tussen het vrije verkeer van diensten en het belang van een adequate bescherming van gedetacheerde werknemers. Het voorgestelde certificeringsstelsel brengt geen (nieuwe) arbeidsvoorwaarden met zich mee, maar beoogt toe te zien op een betere naleving van de geldende (Nederlandse) arbeidswetten in het geval van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (zie in dit verband ook het voorgestelde artikel 12i en de toelichting bij dat artikel). In dat verband is artikel 3, eerste lid, van de Detacheringsrichtlijn van belang. In dat artikel wordt geregeld dat voor transnationaal gedetacheerde uitzendkrachten dezelfde

¹⁰² Preambule van de Rome I-Verordening.

¹⁰³ Richtlijn 2006/123/EG.

¹⁰⁴ Richtlijn 2008/104/EG.

¹⁰⁵ Zie ook de arresten van het HvJ EU 17 van november 2016, C-216/15 (Ruhrlandklinik), ro. 25 tot en met 37 en de Hoge Raad van 14 april 2017, nr. 16/01359, ro. 3.3.7 wat betreft de werkingssfeer van de Uitzendrichtlijn.

¹⁰⁶ Eerder heeft de wetgever geconcludeerd dat onder meer de definities van uitzendbureau en uitzendkracht als bedoeld in de Uitzendrichtlijn geen implementatie behoeven, omdat deze aansluiten bij definities van uitzendovereenkomst in artikel 7:690 BW en van 'het ter beschikking stellen' in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Waadi. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 895, nr. 3, p. 3

¹⁰⁷ Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2018/957/EU tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 358, nr. 3, p. 4–5

arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moeten worden gewaarborgd, als die gelden voor uitzendkrachten die ter beschikking worden gesteld door nationale uitzendbedrijven, krachtens artikel 5 van de Uitzendrichtlijn. In het verlengde daarvan wordt in artikel 3, negende lid, mogelijk gemaakt dat lidstaten voor transnationaal gedetacheerde uitzendkrachten naast de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in de Detacheringsrichtlijn, ook andere maatregelen voorschrijven die (ook) gelden voor nationale uitzendkrachten. De regering leidt hieruit af dat de vraag of een certificeringsplicht is toegestaan, onder meer afhankelijk is van de vraag of dat ingevolge de Uitzendrichtlijn is toegestaan. Deze uitleg strookt met een van de uitgangspunten van de herziening van de Detacheringsrichtlijn, namelijk het vrijwel geheel gelijktrekken van de rechten van gedetacheerde uitzendkrachten en nationale uitzendkrachten.¹⁰⁹

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

De Uitzendrichtlijn bevat minimumnormen ter bescherming van uitzendkrachten in een nationale context en beoogt te regelen dat uitzendkrachten ten minste gelijk worden behandeld als eigen werknemers van een onderneming. De richtlijn biedt op grond van artikel 4, vierde lid, de mogelijkheid om nationale voorschriften te stellen inzake de registratie, afgifte van vergunningen, certificering, financiële waarborgen of het toezicht op uitzendbureaus. Bij de vormgeving daarvan dienen de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van diensten en van vestiging te worden nageleefd.¹¹⁰ Voor zover sprake is van niet-tijdelijke terbeschikkingstelling in Nederland is bovendien, zoals hiervoor is toegelicht, het vrij verkeer van werknemers van toepassing. Uit de VWEU en de jurisprudentie van Hof van Justitie is af te leiden dat beperkingen van het recht op vrij verkeer slechts zijn toegestaan, indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan.¹¹¹ Beperkingen van het vrije verkeer moeten te rechtvaardigen zijn vanwege de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of vanwege dwingende redenen van algemeen belang. De maatregelen moeten bovendien zonder discriminatie worden toegepast, dienen geschikt te zijn om het gestelde doel te waarborgen en mogen niet verder gaan dan noodzakelijk ter bereiking van dat doel. De regering stelt zich op het standpunt dat de beperking van het recht op vrij verkeer als gevolg van dit wetsvoorstel gerechtvaardigd is vanwege dwingende redenen van algemeen belang. De verplichting om over een certificaat te beschikken teneinde arbeidskrachten ter beschikking te stellen is noodzakelijk om arbeidskrachten te beschermen tegen oneerlijke, onveilige en ongezonde arbeidsvoorwaarden en om in het verlengde daarvan een goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen door malafide uitleners zoveel van de markt te weren en daarmee oneerlijke concurrentie met dergelijke uitleners tegen te gaan (verwezen wordt naar hoofdstuk 1 van deze toelichting). In aanvulling op het toezicht op de naleving door de publieke toezichthouder kan met een certificeringsplicht immers een intensievere controle worden gerealiseerd op de naleving van nationale regelgeving die beoogt arbeidskrachten te beschermen. Dit sluit aan bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie, waarin is geoordeeld dat de sociale bescherming van werknemers en de bestrijding van fraude, met name sociale fraude, en de voorkoming van misbruik, kunnen worden aangemerkt als dwingende redenen van algemeen belang die een beperking van het vrij verrichten van diensten kunnen rechtvaardigen.¹¹² Andere, minder vergaande maatregelen, zoals een registratieplicht en vrijwillige certificering, zijn reeds toegepast, maar hebben niet tot betere bescherming van arbeidskrachten geleid.

Verwezen wordt in dit verband naar hoofdstuk 2 van deze toelichting en het tweede advies van het Aanjaagteam¹¹³. Een verplichte certificering, waarbij periodiek wordt getoetst of aan het certificaat gekoppelde normenkader wordt voldaan en waarbij de normen met betrokkenheid van sociale partners wordt opgesteld, versterkt naar het oordeel van de regering de naleving van de geldende nationale arbeidswetten alsmede de sociale zekerheidswetten en fiscale wetten. Daarmee versterkt het de positie van de terbeschikkinggestelde arbeidskrachten die door voormelde wetten worden beschermd en zorgt het bovendien voor een gelijk speelveld binnen de uitleenbranche.

Naar het oordeel van de regering gaat het voorliggend wetsvoorstel niet verder dan noodzakelijk om de bescherming van arbeidskrachten en een goede werking van de arbeidsmarkt te realiseren. Hiertoe wordt het volgende overwogen.

Het verstrekken van een certificaat wordt niet afhankelijk gemaakt van de naleving van alle toepasselijke wet- en regelgeving, maar van de verplichtingen waarmee door middel van een inspectie kan worden gewaarborgd dat arbeidskrachten onder behoorlijke arbeidsomstandigheden te werk worden gesteld. Voor het verstrekken van het certificaat wordt getoetst op de naleving van wettelijke bepalingen.

¹⁰⁹ Richtlijn 2018/957/EU tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG, overweging 12 van de considerans.

¹¹⁰ Overweging 22 van de considerans van de Uitzendrichtlijn.

¹¹¹ HvJ 18 juli 2007, nr. C-490/04 (Commissie tegen Duitsland), ro. 63 tot en met 65.

¹¹² Onder meer HvJ 7 oktober 2010, C-515/08 (Dos Santos Palhota), ro. 47 en HvJ 12 oktober 2004, C-60/03 (Wolff & Müller), ro. 35, 36 en 41.

¹¹³ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan* (30 oktober 2020). Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 53, bijlage nr. 953505, p. 21–22.

gen die van bijzonder dwingend recht zijn en die derhalve van toepassing dienen te zijn op een ieder die in Nederland werkzaam is (waaronder de bepalingen van de Waadi, zoals het loonverhoudingsvoorschrift, en de Wml, wat betreft het recht op het minimumloon). Ook is het voorgestelde certificeringsstelsel niet zodanig ingericht dat het onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt om van de rechten van het vrije verkeer gebruik te maken. De meeste normen in het normenkader zijn gebaseerd op bestaande wettelijke verplichtingen. Deze normen dienen in overeenstemming te zijn met het bepaalde bij of krachtens de desbetreffende wettelijke bepalingen. Dat betekent ook dat de reikwijdte van de normen wordt bepaald door de reikwijdte van de desbetreffende wettelijke bepalingen. Daar waar die wettelijke verplichtingen niet van toepassing zijn op buitenlandse ondernemingen, zijn die op die ondernemingen evenmin van toepassing in het kader van de verplichte certificering. Wat betreft de meldplicht (aan de overheid) van artikel 8 van de WagwEU wordt opgemerkt dat die bepaling van toepassing is op transnationale dienstverrichters. Het betreft derhalve degene die vanuit een andere lidstaat in het kader van transnationale dienstverrichting zijn werknemer ter beschikking stelt om tijdelijk arbeid te verrichten in Nederland. Dit betekent dat in andere lidstaten gevestigde uitleners, die arbeidskrachten in Nederland ter beschikking stellen in het kader van de certificeringsplicht, gecontroleerd zullen worden op de naleving van die bepaling. Juist omdat de vanuit andere EU-landen gedetacheerde werknemers een kwetsbare groep vormen en door de meldplicht een beter beeld van deze groep ontstaat, wordt van belang geacht dat de naleving van artikel 8 WagwEU onderdeel uitmaakt van het normenkader. Om daarnaast dubbele verplichtingen voor de transnationale dienstverrichter te voorkomen, kan bij Algemene Maatregel van Bestuur worden bepaald dat de meldplicht van de uitlener aan de inlener ingevolge het voorliggende wetsvoorstel niet van toepassing is in het geval die uitlener reeds uit hoofde van een andere bepaling, zoals artikel 8, tweede lid, van de WagwEU, reeds een (vergelijkbare) meldplicht richting de inlener heeft. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 12c, vierde lid.

De aan de certificerende instelling toegekende bevoegdheid om aanvullende eisen te stellen is bovendien begrensd. Zo mogen uitsluitend eisen worden opgesteld ter bescherming van de belangen van ter beschikking gestelde arbeidskrachten of ter bestrijding van misbruik of oneigenlijk gebruik van arbeidswetten, sociale verzekeringswetten en fiscale wetten. Voorts dient het normenkader te worden goedgekeurd door de Minister van SZW. In het wetsvoorstel is geregeld dat de goedkeuring kan worden onthouden in het geval het normenkader in strijd is met het recht of naar het oordeel van Onze Minister in strijd is met het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt.

Te denken valt aan situaties waarbij de eisen van het normenkader een ongerechtvaardigde inbreuk maken op het recht op vrij verkeer van diensten voor buitenlandse ondernemingen dan wel niet proportioneel zijn voor kleinere ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. De inschrijving in het Handelsregister geldt ingevolge de Waadi reeds voor buitenlandse ondernemingen. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. De verplichting een VOG te overleggen is van belang om te voorkomen dat ondernemingen (en hun bestuurders) die relevante strafbare feiten in Nederland op hun naam hebben staan het certificaat kunnen verkrijgen of behouden. Omdat een VOG een momentopname is, wordt geregeld dat een VOG ten tijde van overlegging niet ouder mag zijn dan drie maanden. Voor buitenlandse ondernemingen geldt deze verplichting niet, zie voor een toelichting paragraaf 4.2.2.

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

Ondernemingen bij wie ter beschikking stellen een gering onderdeel vormt van de totale bedrijfsactiviteit, worden uitgezonderd van de verplichting om financiële zekerheid te stellen. De verplichting tot het stellen van financiële zekerheid blijft bovendien buiten toepassing voor reeds bestaande ondernemingen die bij de inwerkingtreding van het certificeringsstelsel kunnen aantonen dat geen sprake is van vluchtig ondernemerschap.

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

Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië hebben een vergunningsplicht voor uitzendbureaus of bedrijven die arbeidskrachten ter beschikking stellen. In België dient een licentie te worden

aangevraagd. Bulgarije, Noorwegen¹¹⁴, Italië, Kroatië en Estland hebben een registratieplicht waaraan voorwaarden zijn verbonden. In deze landen zijn ook regels opgenomen voor buitenlandse uitzendbureaus. De vereisten om in aanmerking te komen voor een vergunning of de voorwaarden die worden gekoppeld aan een registratie variëren in de lidstaten en zijn niet allemaal bekend. Van de lidstaten die reageerden op de uitvraag stellen de lidstaten Noorwegen, Bulgarije, Finland en Slowakije de meeste (materiële) verplichtingen aan een vergunning dan wel een registratie. Daarnaast is bekend dat in een aantal lidstaten wordt gewerkt met een waarborgsom, een bankgarantie dan wel een vergelijkbaar instrument (in België, Bulgarije, Italië en Tsjechië). Er zijn voorts verschillende lidstaten die maatregelen hebben genomen om bestuurders die zich schuldig hebben gemaakt aan relevante strafbare feiten uit het stelsel te weren (Bulgarije, Slowakije, Finland, Italië, Litouwen en Tsjechië). Hierbij valt te denken aan voorwaarden als het niet hebben van strafrechtelijke veroordelingen of financiële schulden bij de staat of gemeente dan wel in verband met sociale verzekeringsuitkeringen. Ook wordt in sommige lidstaten gecontroleerd op opgelegde boetes of overtredingen en lopende faillissementsprocedures.

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

Tegen deze achtergrond acht de regering dit wetsvoorstel in het licht van het VWEU, de Uitzend- en Detacheringsrichtlijn in overeenstemming met de Europese regels met betrekking tot het vrij verkeer. Het internationaal recht verzet zich evenmin tegen de invoering van een verplichte certificering. Ingevolge artikel 3, tweede lid, van Verdrag nr. 181 betreffende particuliere bureaus voor arbeidsbemiddeling van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO; International Labour Organisation) wordt de keuze voor een vergunning- of certificeringsstelsel aan de lidstaten overgelaten. Dit verdrag heeft zowel betrekking op arbeidsbemiddeling als op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.¹¹⁵

Hoofdstuk 8 Gevolgen

In dit hoofdstuk staan de gevolgen van onderhavig wetsvoorstel voor uitleners, inleners, arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld en voor de arbeidsmarkt als geheel beschreven. Tevens wordt ingegaan op de regeldruk en budgettaire gevolgen voor de overheid. Tot slot wordt ingegaan op de MKB-toets.

8.1 Gevolgen voor uitleners en inleners

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

Tegelijkertijd heeft het certificeringsstelsel een kostenverhogend effect voor uitleners en daarmee hoogstwaarschijnlijk een hogere prijs voor inleners. Dit effect is gekwantificeerd in paragraaf 8.4 over de regeldruk met dien verstande dat het hierbij om inschattingen gaat die met zeer grote onzekerheden omgeven zijn.

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

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

Voor uitleners die buiten Nederland zijn gevestigd, geldt dat zij ook aan voorwaarden moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een certificaat. Ook zij dienen een certificaat te hebben, de waarborgsom te hebben voldaan, en periodiek te laten controleren of zij aan het normenkader voldoen. De

¹¹⁴ In Noorwegen ligt een wetsvoorstel voor om de huidige registratieplicht om te zetten naar een vergunningsplicht.

¹¹⁵ *Kamerstukken II 1998/99*, 26 601, nr. 262/1, p. 3–5

Nederlandse regelgeving, waarop het normenkader zal worden gebaseerd, is niet in alle gevallen en op dezelfde wijze van toepassing op buitenlandse ondernemingen, waardoor op onderdelen van het normenkader een afwijkende – maar zoveel mogelijk gelijkwaardige – norm geldt, zoals in eerdere hoofdstukken besproken is.

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

8.2 Gevolgen voor arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld

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

De arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld, kan wel onzekerheid ervaren over het behoud van werk als de uitlener bij wie hij in dienst is zijn certificaat verliest of als de inlener consequenties wordt opgelegd omdat hij/zij in zee is gegaan met een niet-gecertificeerde uitlener. Ook is het mogelijk dat arbeidskrachten vaker direct in dienst genomen worden. Bij het direct in dienst nemen kan het overigens om andere arbeidskrachten gaan dan de arbeidskrachten die voorheen ter beschikking werden gesteld. Het verliezen van het certificaat doet niets af aan de werkgeversverplichtingen van de uitlener richting zijn werknemers. Op werknemers is dus de reguliere bescherming van het arbeidsrecht van toepassing zoals onder andere de regels over opvolgend werkgeverschap en payrolling. Er is geen verplichting voor de inlener om de arbeidskracht in dienst te nemen.

8.3 Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Het is lastig in te schatten wat de effecten van het certificeringsstelsel zullen zijn voor de arbeidsmarkt als geheel. De gevolgen van dit wetsvoorstel hebben echter een sterke samenhang met andere maatregelen op het gebied van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, flexibele arbeid en zzp en de mogelijkheden om deze maatregel te 'omzeilen' (waterbedeffect). Afhankelijk van de maatregelen op de andere flexibele arbeidsrelaties, kan het zijn dat er een toestroom ontstaat naar bijvoorbeeld zzp of dat de arbeidskracht werkloos wordt.

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

Ook vormt het certificeringsstelsel een middel om tegen te gaan dat een onderneming plotsklaps stopt (ook wel de 'plof-BV' genoemd) om de arbeidswetgeving te omzeilen. Vluchtig ondernemerschap zal dus naar verwachting binnen de sector afnemen.

Tevens zal het certificeringsstelsel naar verwachting op lange termijn zorgen voor meer transparantie van de arbeidsmarkt, doordat het omzeilen van meest voorkomende schijnconstructies onaantrekkelijk wordt.

8.4 Regeldruk

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

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

- Van de 15.000 actieve uitzendbureaus blijven er 10.000 actief en er zullen 5.000 uitleners, die niet als uitzendbureau te kwalificeren zijn, een certificaat aanvragen. Daarmee zijn er in totaal 15.000 uitleners.
- Uitleners betalen de certificerende instelling voor het certificaat en de inspectie-instelling voor controles. Er is van uitgegaan dat de jaarlijkse kosten voor de certificerende instelling verdubbelen ten opzichte van het huidige vrijwillige SNA-certificaat (€ 245), vanwege o.a. extra bezwaar-/beroepszaken en de Wet Bibob. Er is tevens van uitgegaan dat de jaarlijkse kosten voor de controles door de inspectie-instellingen (er is van uitgegaan dat volledige inspecties nu € 2.000 kosten en verkorte inspecties € 700; doorgaans vinden beide één keer per jaar plaats) met 200% stijgen ten opzichte van het huidige vrijwillige SNA-certificaat, onder meer vanwege hogere tarieven van inspectie-instellingen en een langere inspectieduur.
- Ten aanzien van het stellen van financiële zekerheid is uitgegaan van een tarief van 2% op jaarbasis. Bij het berekenen van de administratieve lasten is er rekening mee gehouden dat certificaathouders na de looptijd van het eerste certificaat hiervan kunnen worden vrijgesteld,

waarbij is aangenomen dat daardoor gemiddeld twee derde van de certificaathouders wordt vrijgesteld.

- Voor de VOG is uitgegaan van € 207 per uitlener per jaar.
- Verplicht gecertificeerde uitleners hebben geen belang meer om een vrijwillig SNA-certificaat aan te vragen. De toename van de regeldruk wordt daarom gecorrigeerd voor de huidige (vrijwillige) administratieve lasten daarvan. Daarbij zijn de hierboven genoemde aannames ten aanzien van het SNA-certificaat gehanteerd, met een aantal van 5.000 SNA-gecertificeerden.
- Ten aanzien van te besteden tijd is uitgegaan van in totaal 2 uur voor het aanvragen en verwerken van inspecties, 19,2 uur voor het bijwonen van volledige inspecties en 6,72 uur voor het bijwonen van verkorte inspecties. Voor de huidige SNA-lasten is uitgegaan van respectievelijk 2 uur, 16 uur en 5,6 uur. Deze aantallen zijn op jaarbasis en er is gerekend met een uurtarief van € 39 euro. Voor eenmalige kennisneming van regelgeving is uitgegaan van 2 uur tegen een uurtarief van € 47.

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

- Er zijn 1.010.000 potentiële inleners, te weten het totaal aantal bedrijven in Nederland minus het aantal zzp'ers (CBS).
- Van de potentiële inleners, maakt 24% gebruik van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, gebaseerd op een bedrijvenenquête over driehoeksrelaties door De Beeldsonderzoekers / Mediad uit 2020.¹¹⁶ Daarmee is er sprake van 242.400 inleners.
- Voor de eenmalige kennisname van de regelgeving is er uitgegaan van 15 minuten en een uurtarief van €39. Dit heeft betrekking op alle potentiële inleners.
- Voor de structurele regeldruk is ervan uitgegaan dat er gemiddeld drie keer per jaar gecontroleerd moet worden of een nieuw te contracteren uitlener een certificaat heeft (drie keer zes minuten) en of eventuele doorleners gecertificeerd zijn (drie keer drie minuten). Daarbij is uitgegaan van een uurtarief van € 39.

Benadrukt wordt dat het hierbij om aannames gaat ten behoeve van de regeldrukcalculatie, die zijn omgeven door een grote onzekerheidsmarge.

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

8.5 Budgettaire gevolgen voor de overheid

De regering stelt structureel € 10,5 miljoen beschikbaar voor de Arbeidsinspectie voor intensivering van het toezicht. Tevens onderzoekt de regering de mogelijkheden om structureel € 1,5 miljoen beschikbaar te stellen voor de Belastingdienst voor intensivering van het toezicht. Tot slot voorziet de regering € 500.000 aan incidentele kosten voor systeemaanpassingen bij de Kamer van Koophandel

¹¹⁶Driehoeksrelaties. De relatie met de Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs (Waadi) en de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Wfz). Zie Driehoeksrelaties op de arbeidsmarkt onderzocht – De Beeldsonderzoekers



en structureel additionele apparaatskosten voor het Ministerie van SZW in verband met bezwaar- en beroepszaken.

8.6 Gevolgen Caribisch Nederland

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

8.7 MKB-toets

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

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

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

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

Tijdens de tweede bijeenkomst is wederom gesproken over de reikwijdte van het certificeringsstelsel. De aanwezigen onderstreepten het belang van een zo breed mogelijke reikwijdte van het certificeringsstelsel om het waterbedeffect naar andere contractvormen te voorkomen. Ook wezen de aanwezigen op het belang van een gedeelde verantwoordelijkheid voor uitleners en inleners, de controle op inleners en het identificeren van de bonafide ondernemers. De ondernemers onderstreepten het belang om malafide ondernemers uit de markt te kunnen weren ten behoeve van een eerlijke concurrentie. Zij stelden dat handhaving daarin een belangrijke rol in moet spelen en achten het bestuursrechtelijk bestuursverbod daarvoor een geschikt middel. De regering heeft de uitvoerbaarheid en de verwachte effectiviteit van het bestuursrechtelijk bestuursverbod nader bezien. De Tweede Kamer is op 14 juli 2022 geïnformeerd over alternatieven voor het bestuursrechtelijk bestuursverbod.¹¹⁷

¹¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 29 861, nr. 96

Naar aanleiding van de bijeenkomsten zijn bepaalde onderdelen nader toegelicht. Zo is de aanpassing van het loonkostencriterium bij collegiale in- en uitleen nader verduidelijkt en is de vormgeving van het stellen van financiële zekerheid verruimd. Het verschil met de g-rekening is toegelicht in paragraaf 12.1

Hoofdstuk 9 Overgangsrecht en inwerkingtreding

Om een voldoende ruime termijn in acht te nemen voor de invoering van dit wetsvoorstel, is de verwachting dat het certificeringsstelsel zo snel mogelijk na instemming van de Eerste Kamer in werking zal treden, met uitzondering van de bepaling waarin het niet naleven van de certificeringsplicht als overtreding worden aangemerkt (het gewijzigde artikel 16 van de Waadi). Op deze manier kan zo snel mogelijk na aanvaarding van het wetsvoorstel door de beide Kamers worden gestart met de invoering van het certificeringsstelsel, onder andere ten aanzien van de aanwijzing van de certificerende instelling door de Minister van SZW, aanwijzing van de inspectie-instellingen door de certificerende instelling, en vaststelling van het normenkader. Zodra deze invoering gereed is, kan worden bepaald dat het niet naleven van de certificeringsplicht ook daadwerkelijk als overtreding is aan te merken en kan worden beboet. Hierbij wordt gestreefd naar een datum vanaf 1 januari 2025. Tot die tijd zal de registratieplicht, bedoeld in het huidige artikel 7a, van toepassing blijven.

Vanaf het moment dat het niet naleven van de certificeringsplicht ook daadwerkelijk beboetbaar wordt geldt deze verplichting onverkort voor alle uit- en inleners die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen. Er is geen overgangsrecht voorzien voor terbeschikkingstellingen die vóór 2025 zijn aangevraagd en doorlopen tot in of na 2025. Mocht bij deze terbeschikkingstellingen de uitlener niet of niet op tijd het certificaat hebben, dan dient de terbeschikkingstelling beëindigd te worden. Daarbij is niet relevant of de uitlener vóór 2025 beschikte over een vrijwillig certificaat.

De regering acht een ingroeipad wenselijk dat uitleners stimuleert om het certificaat vroegtijdig aan te vragen. In verband hiermee is voorzien in overgangsrecht voor uitleners die het certificaat vijf maanden voor de datum waarop het niet naleven van de certificeringsplicht beboetbaar wordt, hebben aangevraagd, maar die door omstandigheden buiten hun invloedssfeer – bijvoorbeeld door lange wachttijden bij inspectie-instellingen of de certificerende instelling – het certificaat niet op tijd hebben verkregen. Voor deze gevallen geldt dat op de uitlener het oude recht, zoals deze geldt voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, van toepassing blijft totdat een besluit op de aanvraag wordt bekendgemaakt. Zie het artikelsgewijze deel van deze toelichting (de toelichting bij het voorgestelde artikel 23a). Dit overgangsrecht is niet alleen noodzakelijk voor een verantwoorde invoering van het stelsel (zowel uitvoeringstechnisch als juridisch), maar biedt ook een sterke stimulans om het certificaat eerder aan te vragen. Immers, het verzekert de uitlener dat deze na de inwerkingtreding van de certificeringsplicht zijn werkzaamheden niet hoeft te staken om de reden dat niet tijdig (door late indiening van een aanvraag door de uitlener zelf dan wel door het niet tijdig nemen van besluit door de CI) op de aanvraag tot verlening van een certificaat is beslist.

Voor ondernemingen die in de vijf maanden voorafgaand aan het beboetbaar worden van de certificeringsplicht opstarten, wordt met het oog op de uitvoerbaarheid niet in overgangsrecht voorzien. Deze ondernemingen zullen moeten wachten met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten totdat zij een voorlopig certificaat hebben gekregen. Verwezen wordt in dit verband naar de toelichting bij het nieuwe artikel 23a.

Hoofdstuk 10 Evaluatie

In dit wetsvoorstel wordt gebruik gemaakt van het instrument van conformiteitsbeoordeling dat zodanig is vormgegeven om de geconstateerde misstanden in de uitleenbranche (zie hoofdstukken 1 en 2) zo effectief mogelijk tegen te gaan. Daarbij wordt in deze toelichting uitgebreid stilgestaan bij de keuzes die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen. Om die gemaakte keuzes ook na de inwerkingtreding van de wetsvoorstel te blijven toetsen, onder meer met het oog op de effectiviteit van het voorstel en de gevolgen voor burgers en bedrijven, hecht de regering aan een nauwgezette monitoring en evaluatie. Om deze reden zal het certificeringsstelsel vijf jaar na de inwerkingtreding van de certificeringsplicht worden geëvalueerd. De regering is van mening dat de periode van vijf jaar noodzakelijk is om genoeg data te kunnen verzamelen om nuttige uitspraken te kunnen doen over het gehele stelsel. Voor een volledig beeld heeft de regelgeving tijd nodig om zichtbare beleidseffecten tweemaal te brengen. Daarnaast is de regering voornemens om – vanwege de ingrijpende maatregelen – een jaar na inwerkingtreding de uitwerking in de praktijk te toetsen met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft hier ook op gewezen in hun uitvoeringstoets, zie paragraaf 12.2.5. Ter voorbereiding op de wetsevaluatie zal een evaluatiekader opgesteld worden en een nulmeting opgezet worden. Na de inwerkingtreding van het stelsel zal de eerste drie jaar intensief de implementatie en uitvoering van het certificeringsstelsel worden gemonitord. Het ATR heeft hier ook op gereageerd in hun uitvoeringstoets, zie in dit verband paragraaf 12.8.

Evaluatiekader

De regering is voornemens om een gespecialiseerd onderzoeksbureau een evaluatiekader te laten opstellen. Aan de hand van het evaluatiekader kan het bureau bepalen welke indicatoren relevant zijn voor de evaluatie. Ook wordt per indicator bepaald wie over gegevens beschikt en of het nodig is om aanvullende gegevens te verzamelen. De verwachting is dat de Arbeidsinspectie, de certificerende instellingen en inspectie-instellingen hierbij in ieder geval een rol gaan spelen. Daarnaast is de inschatting dat een onderzoeksbureau aanvullende informatie moet verzamelen middels enquêtes en interviews met bijvoorbeeld uit- en inleners en arbeidskrachten.

Nulmeting

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

- Zicht op de uitzendsector: aantallen geregistreerde bedrijven, aantallen uitzendkrachten, gemiddelde omvang, et cetera;
- Naleving, toezicht en handhaving in de uitzendsector: enkele kwantitatieve indicatoren (aantallen correcties/boetes van o.a. de Arbeidsinspectie, resultaten van private cao-handhaving in de sector (de SNCU), andere mogelijke bronnen (bijvoorbeeld veroordelingen door de rechter)) en kwalitatieve indicatoren (gepercipieerde mate van malafiditeit in de sector bij o.a. ondernemers, werknemers, experts; gepercipieerde effectiviteit van handhaving; et cetera). Mogelijk zijn meer bronnen nodig om een representatief beeld te krijgen van de naleving, toezicht en handhaving in de uitzendsector; en
- Werking van het huidige, vrijwillige certificeringsstelsel: aantallen wel/niet gecertificeerde, schorsingen/intrekkingen van certificaten, onderscheidend vermogen van certificaat (d.w.z. verschil in geconstateerde overtredingen bij wel, resp. niet gecertificeerde ondernemingen).

Monitoring van het stelsel

Over een periode van drie jaar zal intensief de implementatie en uitvoering van het certificeringsstelsel worden gemonitord. Ook dit gebeurt aan de hand van de indicatoren. Waarbij onder andere zal worden gemeten:

- Hoeveel ondernemingen het certificaat ontvangen;
- Hoe vaak er sprake is van (geconstateerde) schending van de certificeringsplicht;
- In hoeverre uitleners in staat zijn het certificaat te behouden (waarom wel/niet). De registratiegegevens zullen worden aangevuld met interviews/enquêtes, om beter zicht te krijgen op eventuele knelpunten of succesfactoren bij de uitvoering van het certificeringsstelsel. Daarbij zal ook specifiek aandacht worden besteed aan ondernemingen die vanuit het buitenland personeel naar Nederland uitlenen.

Ook zal aandacht zijn voor eventuele neveneffecten, waaronder ontwikkelingsconstructies, zoals toegelicht in hoofdstuk 12.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

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

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

Indien de definitieve evaluatie hier aanleiding toe geeft, kan het certificeringsstelsel, door middel van een wetswijziging, worden aangepast.

Hoofdstuk 11 Samenloop met andere wetsvoorstellen

Ten tijde van de indiening van dit wetsvoorstel zijn twee andere wetsvoorstellen in de Tweede Kamer aanhangig die verband houden met het voorliggende wetsvoorstel. Het betreft het wetsvoorstel

toezicht gelijke kansen bij werving en selectie (hierna wetsvoorstel toezicht gelijke kansen)¹¹⁸ en het wetsvoorstel goed verhuurderschap¹¹⁹ (zie ook paragraaf 4.2.4 Huisvesting). In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe de verplichtingen voortvloeiende uit die wetsvoorstellen zich verhouden tot de certificeringsplicht zoals die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. De regering is voornemens één jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een invoeringstoets uit te voeren, waarbij tevens aandacht zal worden besteed aan deze samenloop. Aan de hand daarvan zal, indien daartoe aanleiding bestaat, de samenloop nader worden bezien.

11.1 Wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie

In het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen is, voor zover hier van belang, een verplichting opgenomen voor uitleners om te beschikken over een werkwijze die gericht is op voorkoming van arbeidsmarktdiscriminatie. Deze werkwijze dient schriftelijk te worden vastgelegd. Als de uitlener anderen dan zijn personeel zijn werkzaamheden laat uitvoeren, vergewist hij zich ervan dat die ander over een werkwijze beschikt die gericht is op voorkoming van arbeidsmarktdiscriminatie. De uitlener dient een document in zijn administratie op te nemen waaruit blijkt dat hij aan deze vergewisplicht heeft voldaan. Daarnaast heeft de Minister van SZW bij brief van 1 maart 2022¹²⁰, mede naar aanleiding van moties van de leden Van Weyenberg en Peters en het lid Jetten en met het oog op het nieuwe coalitieakkoord, aangekondigd voornemens te zijn een meldplicht wegens discriminerende verzoeken bij uitzendbureaus aan het wetsvoorstel toe te voegen. Daarbij is voorgesteld dat de uitlener dient te beschikken over een procedure hoe met discriminerende verzoeken wordt omgegaan. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft inmiddels geadviseerd over de voorgestelde nota van wijziging. De nota is nog niet bij de Tweede Kamer ingediend. Voorgesteld is voorts dat de Arbeidsinspectie toezicht houdt op de naleving van deze verplichtingen.

De regering stelt zich op het standpunt dat na aanvaarding van het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen door de Tweede en Eerste Kamer, de naleving van de daaruit voortvloeiende verplichtingen onderdeel behoort uit te maken van het normenkader op basis waarvan wordt beoordeeld of een uitlener een certificaat mag krijgen of behouden. Immers, één van de doelen van de certificeringsplicht is de bevordering van de naleving van bestaande regels die beogen de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten te beschermen. Regels ter voorkoming en bestrijding van arbeidsmarktdiscriminatie moeten daar eveneens toe worden gerekend. De regering is daarom voornemens te regelen dat in het kader van de certificering van een uitlener wordt gecontroleerd of deze over een werkwijze voor het creëren van gelijke kansen bij werving en selectie beschikt, in documenten heeft vastgelegd te voldoen aan zijn vergewisplicht en of de uitlener beschikt over een procedure over hoe met discriminerende verzoeken wordt omgegaan. In het wetsvoorstel zal worden geregeld dat in het normenkader regels worden gesteld over de naleving van voormelde verplichtingen. Zoals hiervoor is toegelicht houdt de certificerende instelling via de certificering toezicht op de naleving van het normenkader door uitleners. Het niet naleven van het normenkader, waaronder de eisen met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van arbeidsmarktdiscriminatie, kan derhalve leiden tot weigering of intrekking van het certificaat. De certificerende instelling neemt daartoe een besluit. Gelet op de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van het certificeringssysteem, zullen niet alle verplichtingen uit het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen onderdeel uitmaken van het normenkader voor certificering. Zo zullen inspectie-instellingen niet controleren op de werking of effectiviteit van de door de uitlener gehanteerde werkwijze. Ook valt de controle op het gebruik van geautomatiseerde systemen die eventuele arbeidsmarktdiscriminatie met zich meebrengen buiten de scope van deze controle. De exacte eisen in het normenkader en de wijze waarop de controle door inspectie-instellingen zullen worden uitgevoerd, worden nader uitgewerkt in het door de certificerende instelling vast te stellen en de Minister van SZW goed te keuren normenkader en inspectieschema. Met dit voorstel over de samenhang tussen het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen en het voorliggende wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan de aangenomen motie van het lid Marijnissen c.s. van 1 juli 2020 waarin de regering wordt verzocht het verbod op discriminatie te betrekken bij de kwaliteitseisen voor uitzendbureaus.¹²¹

De artikelen die – overeenkomstig het voormelde voorstel – de samenloop regelen van het voorliggende wetsvoorstel met het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen, zullen worden toegevoegd aan het wetsvoorstel zodra vaststaat dat een samenloopprobleem zich daadwerkelijk voordoet (bijvoorbeeld na eventuele aanvaarding van de wetsvoorstellen door de Tweede Kamer) en de samenloop niet anders dan door een samenloopbepaling kan worden opgelost. In het geval de samenloop inhoudelijk substantieel afwijkt van het voormelde voorstel, zullen de voorgestelde samenloopbepalingen eerst voor advies aan Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden.

¹¹⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 673, nr. 2

¹¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 2

¹²⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 673, nr. 8

¹²¹ Kamerstukken II 2019/20, 30 950, nr. 189

11.2 Wetsvoorstel goed verhuurderschap

Op 7 juni 2022 is het wetsvoorstel goed verhuurderschap (Wgv) aanhangig gemaakt in de Tweede Kamer. Met dat wetsvoorstel wordt een basisnorm voor goed verhuurderschap geïntroduceerd in de vorm van landelijke algemene beginselen die zien op het gedrag dat een goed verhuurder betaamt. Onderdeel van deze beginselen is de verplichting voor verhuurders om de huurovereenkomst op schrift te stellen. In het geval van verhuur aan arbeidsmigranten dient de huurovereenkomst bovendien separaat te zijn van de arbeidsovereenkomst. De gemeente krijgt de taak om de algemene beginselen te handhaven via het bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium. Voorts zijn alle gemeenten verplicht een meldpunt op te richten waar klachten over ongewenst verhuurgedrag kunnen worden gemeld. In aanvulling op de landelijke algemene beginselen krijgen gemeenten de bevoegdheid om een verbod in te voeren voor de specifieke verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten zonder verhuurvergunning. De gemeente kan een aantal in het wetsvoorstel genoemde voorwaarden aan de vergunning verbinden, zoals eisen aan het maximaal aantal personen per verblijfsruimte, alsmede eisen die zien op de kwaliteit van de huisvesting. Zoals in paragraaf 4.2.4 is toegelicht, stelt de regering in het voorliggende wetsvoorstel voor ook in het kader van de certificering aan uitleners eisen te stellen aan de huisvesting die zij aanbieden of doen aanbieden aan terbeschikkinggestelde arbeidskrachten. Concreet stelt de regering voor dat in die gevallen waarin de uitlener huisvesting aanbiedt, deze huisvesting aan dezelfde eisen moet voldoen als die gesteld worden aan huisvesting waarvoor inhouding op het wettelijk minimumloon plaatsvindt. De huisvesting moet daarmee ofwel aangeboden worden door een woningcorporatie, ofwel voldoen aan bij cao gestelde eisen en daarvoor gecertificeerd zijn. Bij uitzendkrachten gaat het daarbij bijvoorbeeld om het SNF-keurmerk. Het is aan cao-partijen om eventuele inhoudelijke normen, afkomstig uit de Wgv, op te nemen in hun eigen certificaat (via SNF). Daarmee vallen alle ondernemingen die arbeid ter beschikking stellen en daarvoor (via derden) huisvesting aanbieden onder de reikwijdte van het certificeringsstelsel. In de Waadi zullen geen aanvullende materiële of inhoudelijke eisen worden gesteld aan de huisvesting of de wijze waarop deze georganiseerd of geadmistreerd wordt.

Het is wenselijk om eisen aan de huisvesting van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten te stellen naast de huisvestingsnormen die via de Wgv aan verhuurders worden gesteld, aangezien de doelgroepen en de werkingssfeer van de twee wetten slechts gedeeltelijk overlappen. De eisen rondom huisvesting die uit het voorliggende certificeringsstelsel voortvloeien gelden namelijk alleen voor uitleners die onder de reikwijdte van de Waadi vallen en, al dan niet via een derde partij, huisvesting aanbieden aan terbeschikkinggestelde arbeidskrachten.

Echter heeft het advies van het Aanjaagteam een bredere doelstelling, namelijk dat gemeenten de juiste middelen krijgen om effectief te kunnen sturen op huisvestingsvraagstukken en om op te kunnen treden tegen misstanden rondom de huisvesting van arbeidsmigranten. Dat regelt de Wgv door een landelijke norm voor goed verhuurderschap te introduceren en gemeenten de bevoegdheden te geven om ongewenste vormen van verhuurderschap te voorkomen en tegen te gaan, ongeacht of de betreffende huisvesting door of via een uitlener wordt aangeboden. Tegelijkertijd, daar waar een gemeente ervoor kiest om géén gebruik te maken van de mogelijkheden die de Wgv biedt, gelden de eisen rondom huisvesting die uit de Waadi voortvloeien onverlet.

In het kader van de beperking van administratieve lasten voor uitleners, streeft de regering ernaar de uitvoering van het vergunningstelsel en van het certificeringsstelsel zo efficiënt mogelijk in te richten. In dit kader worden de belangrijkste aspecten uit de private huisvestingskeurmerken in de uitwerking van de Wgv meegenomen, zodat gemeenten de mogelijkheid krijgen om deze desgewenst aan de verhuurvergunning te verbinden. Daarnaast, om een goede samenloop tussen de Waadi en de Wgv te waarborgen, wordt na inwerkingtreding van het verplichte certificeringsstelsel, artikel 7, tweede lid, van de Wgv aangepast. Daarmee wordt het voor gemeenten mogelijk gemaakt om het hebben van gecertificeerde huisvesting (conform Waadi) voor een locatie ook als voorwaarde voor het verkrijgen van de verhuurvergunning te kunnen stellen.

Hoofdstuk 12 Consultatie, toetsing en adviezen

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

12.1 Verantwoording internetconsultatie

Een ontwerp van dit wetsvoorstel heeft van 14 juli 2022 tot en met 25 augustus 2022 voorgelegen voor internetconsultatie. In deze periode zijn 46 openbare reacties ontvangen en 25 niet-openbare reacties.

De reacties variëren van (onderbouwde) standpunten over de effectiviteit van verplichte certificering tot uitgebreide beschrijvingen van implicaties van het wetsontwerp en voorstellen voor aanpassing van de voorgestelde maatregelen. Naast suggesties voor aanpassing en heroverweging van gemaakte keuzes is ook aangedrongen op aanscherping of verdieping van de onderbouwing van die keuzes. Ook is aangedrongen op een nadere uitwerking en verduidelijking van onderdelen, zoals de publieke handhaving door de Arbeidsinspectie en gegevensuitwisseling tussen instanties. Verder zijn zorgen geuit over mogelijke ontduikingsconstructies.

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

12.1.1 Algemeen

Verschillende commentaren onderschrijven het belang van het aanpakken van malafiditeit. Ook is er brede steun voor een verplichte certificeringsstelsel. De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en de gemeente Rotterdam verzoeken in hun commentaar om in het inleidende deel de visie en stem van de werknemer, uitzendkracht en arbeidsmigranten beter naar voren te laten komen en de grotere verantwoordelijkheid van werkgevers nadrukkelijk te benoemen. De inleiding in hoofdstuk 1 is op deze punten aangescherpt.

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

12.1.2 Reikwijdte van de certificeringsplicht

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

Ontduikconstructies

Verschillende partijen hebben opgemerkt dat zzp-bemiddeling niet onder de reikwijdte van de certificeringsplicht valt. Dat levert, aldus deze partijen, risico's op voor de effectiviteit van het stelsel. De regering onderkent dat kwaadwillenden zullen willen proberen om de certificeringsplicht te ontduiken, bijvoorbeeld door uit te wijken naar zzp-bemiddeling of vormen die daar de schijn van hebben. De Arbeidsinspectie heeft de bevoegdheid handhavend op te treden wanneer zij concludeert dat een uitlener onder de certificeringsplicht valt maar geen certificaat bezit. Dit geldt ook wanneer de arbeidsrelatie op papier anders is ingericht, maar er wel sprake is van terbeschikkingstelling van arbeid. Bij het beoordelen van een arbeidsrelatie zijn de feiten en omstandigheden te allen tijde leidend.

De regering werkt parallel aan de invoering van de certificeringsplicht aan de aanpak van schijnzelfstandigheid. Het kabinet heeft in de hoofdlijnenbrief Arbeidsmarkt van 5 juli jl. duidelijk gemaakt een aanpak langs drie lijnen te hanteren om (de regels rondom) het werken met een zelfstandig ondernemer toekomstbestendig te maken¹²³. Om dit te bereiken wil het kabinet:

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

Een belangrijk element in dat traject in relatie tot de certificeringsplicht is de verduidelijking van het gezagscriterium, waardoor er op wettelijk niveau meer duiding wordt gegeven aan de beoordeling van zelfstandigheid. Daarnaast wordt de handhaving door de Belastingdienst verbeterd. Dit betekent dat

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

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

zowel vanuit het perspectief van certificering als schijnzelfstandigheid oog is voor deze ontwijkconstructie.

De regering onderkent dat kwaadwillenden op zoek zullen gaan naar mogelijkheden om onder de certificeringsplicht uit te komen. Het zal niet in alle gevallen mogelijk zijn om dit volledig te voorkomen. Met de regulering van terbeschikkingstelling van arbeid die dit wetsvoorstel beoogt, in combinatie met de aanpak van schijnzelfstandigheid, verwacht de regering dat het waterbedeffect maximaal kan worden beperkt.

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

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

Ten overvloede wordt opgemerkt dat bij een stage geen sprake is van arbeid in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Waadi en daarom ook niet van ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Bij een stageovereenkomst staat immers de leercomponent centraal. De verrichte werkzaamheden zijn primair gericht op het vergroten van eigen kennis en op het opdoen van werkervaring en dus niet op het verrichten van productieve arbeid.¹²⁴ Bij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten is -ook op basis van de Uitzendrichtlijn het verrichten van arbeid een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen spreken van ter beschikking stellen van arbeidskrachten. In geval van een stage is in de regel de certificeringsplicht derhalve niet van toepassing.

In dit verband wordt evenwel opgemerkt dat de kwalificatie van een individuele stageovereenkomst uiteindelijk aan de rechter is. De belangrijkste vraag die bij deze kwalificatie zal worden gesteld is of de werkzaamheden gericht zijn op het verwerven van kennis en kunde voor de eigen ontwikkeling of dat er werkzaamheden worden verricht die een actieve bijdrage leveren aan de verwezenlijking van het primaire doel van de onderneming.

Gemaakte afwegingen ten aanzien van de reikwijdte

In enkele reacties wordt de reikwijdte te ruim geacht. De certificeringsplicht zou hierdoor een sleepnet worden waar veel meer onder valt dan de malafiditeit die bestreden dient te worden. Zoals toegelicht in paragraaf 3.1.1 heeft de regering bewust gekozen voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als reikwijdte. Alle ondernemingen die aan ter beschikking stellen arbeid doen, vallen onder de reikwijdte van de certificeringsplicht, ongeacht of hier nu misstanden voorkomen of niet. Deze reikwijdte is essentieel voor de effectiviteit van het stelsel. Alleen op deze manier kan het gewenste gedragseffect, namelijk het ter beschikking stellen van arbeidskrachten met inachtneming van de sociale, fiscale en arbeidswetten en eerbiediging van de rechten van de betrokken arbeidskrachten, worden bereikt.

Inperking van de reikwijdte vergroot het risico op uitwijking. Bovendien mag van een uitleener die op professionele wijze arbeidskrachten ter beschikking stelt, worden verwacht dat deze aan de certificeringsplicht voldoet. Met het certificaat wordt immers aangetoond dat de uitleener zich houdt aan de geldende wet- en regelgeving.

De reacties die gaan over een uitzondering op de reikwijdte zijn te verdelen in drie categorieën. De eerste categorie betreft twee sectoren waar al enige (zelf)regulering is georganiseerd, de zeevaart en particuliere beveiliging. De tweede groep uitzonderingsverzoeken gaat om arbeidskrachten die tot een specifieke doelgroep behoren. Tot slot zijn er partijen die graag uitgezonderd willen worden van de certificeringsplicht omdat de malafiditeit in de betreffende sectoren volgens de schrijvers niet aanwezig of beperkt aanwezig zou zijn. Na afweging van enerzijds de belangen van de betreffende sectoren of ondernemingen en anderzijds het belang dat met de certificeringsplicht wordt gediend, ziet de regering op basis van de ingediende reacties onvoldoende aanleiding voor de gevraagde uitzonderingen. Op zeevaart, particuliere beveiliging en sectorale samenwerkingsverbanden wordt onderstaand nader ingegaan.

Zeevaart

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

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

eerder noodzakelijk geacht dat de Waadi van toepassing is in het geval arbeid wordt verricht aan boord van een Nederlands zeeschip, ook in de situatie dat de uitlener niet in Nederland is gevestigd. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de Waadi van toepassing is op terbeschikkingstelling in de zeevaart, zeevisserij en waterbouw, voor zover sprake is van een Nederlands zeeschip. De binnenvaartschepen vallen niet onder het begrip zeeschip en vallen derhalve niet onder de reikwijdte van dit artikel. De Waadi is eveneens van toepassing in het geval de uitlener niet in Nederland is gevestigd. De regelgeving met betrekking tot terbeschikkingstelling van arbeidskrachten is niet van toepassing op zeeschepen die onder een andere vlag dan de Nederlandse varen. Deze reikwijdte blijft ongewijzigd. Met de certificeringsplicht wordt beoogd de naleving van bestaande wet- en regelgeving in het geval van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten te verbeteren. De regering acht het wenselijk de certificeringsplicht eveneens van toepassing te verklaren als die arbeid aan boord van een Nederlands zeeschip wordt verricht. Dit betekent dat een uitlener die arbeidskrachten ter beschikking wil stellen, na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dient te beschikken over een certificaat, ook als de arbeid geheel of gedeeltelijk buiten Nederland wordt verricht aan boord van een Nederlands zeeschip. Daarbij moet worden voldaan aan de eisen die daarvoor in dit voorliggende wetsvoorstel worden voorgesteld en die in het normenkader zullen worden opgenomen, maar uitsluitend voor zover die van toepassing zijn ingevolge de desbetreffende bestaande wettelijke bepaling. Zo zullen uitsluitend de eisen uit het normenkader over de naleving van de Waadi, de Wav¹²⁵ en Wml¹²⁶ gelden, voor zover die van toepassing zijn op de zeescheepvaart. Ook dient de uitlener financiële zekerheid te stellen, tenzij de uitlener van die verplichting is vrijgesteld en dienen uitleners die in Nederland zijn gevestigd een VOG te overleggen. Bij het nog op te stellen normenkader zal worden verduidelijkt welke eisen wel en niet van toepassing zijn in het kader van terbeschikkingstelling in de zeescheepvaart. Ingevolge het Maritiem Arbeidsverdrag (MAV) is voor de zeescheepvaart reeds het certificaat maritieme arbeid geïntroduceerd waarbij de scheepsbeheerder wordt gecontroleerd op de naleving van zestien punten waarop het MAV betrekking heeft, waaronder de uitbetaling van loon, de individuele arbeidsovereenkomsten en de minimumleeftijd (artikel 48c van de Wet zeevarenden). De vraag komt op of het certificaat maritieme arbeid en de certificeringsplicht zoals in dit wetsvoorstel is voorgesteld niet leidt tot overlappende verplichtingen (zoals door de Koninklijke Vereniging Van Nederlandse Reders, de Redersvereniging voor de Zeevisserij en de Vereniging van Waterbouwers is aangevoerd).

Hoewel het certificaat maritieme arbeid dient te worden aangevraagd door de scheepsbeheerder, is het mogelijk dat uitleners worden geïnspecteerd in het kader van de verstrekking van certificaat maritieme arbeid aan een scheepsbeheerder. Een dergelijke inspectie is bedoeld om vast te stellen dat de scheepsbeheerder in overeenstemming met de Waadi handelt in het geval deze arbeidskrachten (voor zover hier van belang) inleent. De regering ziet voor zich dat met behulp van het certificaat voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten eenvoudiger is vast te stellen dat de scheepsbeheerder aan die specifieke verplichting voldoet (artikel 48, eerste lid, onderdeel h, van de Wet zeevarenden). Voor de uitlener geldt geen verplichting om een certificaat maritieme arbeid aan te vragen. Van een dubbele certificeringsverplichting – voor de uitlener dan wel de scheepsbeheerder – is dan ook geen sprake. Overigens zien de certificaten grotendeels ook op de naleving van verschillende verplichtingen. Zo ziet het certificaat maritieme arbeid o.a. op recreatievoorzieningen aan boord en financiële zekerheid voor repatriëring. De certificeringsplicht ziet op de naleving van de sociale, fiscale en arbeidswetten door de uitlener.

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

Particuliere beveiliging

Op beveiligingswerkzaamheden is de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) van toepassing. Daarin is geregeld dat voor het in stand houden van een beveiligingsorganisatie of recherchebureau of het aanbieden of verrichten van beveiligingswerkzaamheden een vergunning van de Minister van Justitie en Veiligheid nodig is.¹²⁷ Of deze vergunning nodig is, hangt af van de vraag of er enkel beveiligers worden uitgeleend of dat de onderneming ook zelf beveiligingswerkzaamheden verricht.

In het laatste geval moet deze uitlener een vergunning hebben, omdat in dat geval sprake is van een particuliere organisatie die gericht is op het verrichten van beveiligingswerkzaamheden in de zin van

¹²⁵ Verwezen wordt naar artikel 4.5, aanhef en onderdeel b, van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022.

¹²⁶ Zie in dit geval met name artikel 4, tweede en vierde lid, van de Wml, en onder meer ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1235.

¹²⁷ In Nederland zijn circa 3.000 vergunde bedrijven op het terrein van particuliere beveiliging en recherche actief (zie Rapport Toezicht door de politie op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus van de Inspectie Justitie en Veiligheid).

de Wpbr.¹²⁸ Bij een aanvraag voor een vergunning moet tevens worden aangegeven wie de leidinggevende wordt of leidinggevend worden van het bedrijf. Leidinggevend van een particuliere beveiligingsorganisatie of recherchebureau hebben toestemming van de Minister nodig om als zodanig op te mogen treden. De Wpbr stelt eisen aan de betrouwbaarheid en bekwaamheid van de medewerkers van deze bedrijven en particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus en diens medewerkers moeten zich aan de gestelde regels houden. De Nederlandse Veiligheidsbranche vraagt in de internetconsultatie onder andere vanwege de verplichtingen die voortvloeien uit de Wpbr om een uitzondering op de certificeringsplicht. Ook de Vereniging Beveiligingsorganisaties Nederland vraagt zich af of de certificeringsplicht voor de beveiligingsbranche nodig is. Middels het vergunningstelsel uit de Wpbr wordt niet – zoals het in dit wetsvoorstel voorgestelde certificeringstelsel – toegezien op de naleving van sociale, fiscale en arbeidswetten in het kader van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

De Nederlandse Veiligheidsbranche kent daarnaast een kwaliteitskeurmerk dat onder andere de naleving van de Wpbr en de cao Particuliere Beveiliging borgt. Dit betreft een vrijwillig keurmerk waaronder volgens de Nederlandse Veiligheidsbranche circa 200 van de ongeveer 400 bedrijven vallen. Enkele onderdelen van dit keurmerk hebben betrekking op de naleving van dezelfde verplichtingen als in het certificeringstelsel (denk bijvoorbeeld aan financiële soliditeit). Het hebben van een keurmerk is echter geen wettelijke verplichting. Het keurmerk in de veiligheidsbranche bereikt daarmee niet hetzelfde effect als een verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

Sectorale samenwerkingsverbanden ten behoeve van collegiale uitleen

In sommige sectoren wordt gebruik gemaakt van samenwerkingsverbanden waarbij arbeidskrachten worden uitgeleend aan andere werkgevers. Via zulke verbanden, die ook wel ‘arbeidspools’ worden genoemd, kunnen arbeidskrachten een arbeidsovereenkomst behouden bij hun reguliere werkgever. In gevallen waarin een arbeidspool zelf arbeidskrachten in dienst heeft en ze aan andere ondernemingen ter beschikking stelt, zijn deze arbeidspools evident uitlener in de zin van de certificeringsplicht en ligt een uitzondering niet in de rede. Voor die arbeidspools waarbij evident alleen collegiale uitleen wordt gefaciliteerd, waarbij arbeidskrachten in dienst zijn van een reguliere werkgever die hen slechts incidenteel tegen loonkosten via een arbeidspool ter beschikking stelt aan een ander bedrijf in dezelfde sector, ligt toepassing van de certificeringsplicht minder in de rede. Bij de nadere invulling van het begrip collegiale uitleen in lagere regelgeving zal worden gezien in hoeverre dergelijke arbeidspools onder het begrip collegiale uitleen vallen of kunnen worden gebracht. Randvoorwaarden daarbij zijn uiteraard dat de uitwerking van collegiale uitleen uitvoerbaar en handhaafbaar moet zijn en dat waterbedeffecten voorkomen moeten worden.

Backofficekantoren

In de internetconsultatie is de vraag gesteld hoe de reikwijdte zich verhoudt tot uitzendbureaus die juridische en financiële activiteiten uitbesteden aan backofficekantoren.

Er zijn uitleners die arbeidskrachten ter beschikking stellen en activiteiten van bijvoorbeeld juridische of administratieve aard feitelijk uitbesteden aan derden. Deze omstandigheid staat er niet aan in de weg dat zij als uitlener verantwoordelijk blijven voor de naleving van de certificeringsplicht.

12.1.3 Het verplichte certificaat

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

Het normenkader

In de reacties van de SNA, enkele private inspectie-instellingen en de SNCU wordt gevraagd om prioriteit te geven aan de ontwikkeling van het normenkader. SNA vraagt voorts op grond van welke criteria de certificerende instelling een voorlopig certificaat kan afgeven. Naar aanleiding van deze reacties is in paragraaf 4.2 het proces en het tijdpad voor vaststelling van het normenkader verduidelijkt. De relatie met het accrediteren van de private inspectie-instellingen is hierbij nader toegelicht. Met het oog op de geplande inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 2025 wordt zo spoedig mogelijk een ontwerpnormenkader voorbereid. Na de oprichting zal de certificerende instelling het definitieve normenkader vaststellen en dit ter goedkeuring voorleggen aan de Minister van SZW. Verschillende opmerkingen hebben betrekking op de inhoud van het vast te stellen normenkader.

¹²⁸Inlenen / uitleenen van personeel is geregeld in de Beleidsregels particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus 2019, artikel 7. Inlenen van personeel door beveiligingsorganisatie.

Enkele opmerkingen vragen om duidelijkheid over de relatie van het normenkader tot het bestaande SNA-certificaat. Wat betreft het normenkader en de uitvoering van de controles door inspectie-instellingen bestaat uit praktische overwegingen het voornemen om daar waar mogelijk aansluiting te zoeken bij de eisen en werkwijze behorende bij het private SNA-certificaat. In het wetsvoorstel worden daarnaast eisen voorgesteld die thans geen onderdeel uitmaken van het SNA-certificaat. Denk hierbij aan de VOG en de financiële zekerheidsstelling.

Het SNA-certificaat bestaat uit meerdere onderdelen, waaronder terbeschikkingstelling van arbeidskrachten het grootste is. Met de inwerkingtreding van het certificeringsstelsel zal de noodzaak voor dat onderdeel van het certificaat komen te vervallen. Of en in hoeverre het vrijwillige SNA-certificaat voor het overige deel na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel blijft bestaan, is aan de SNA. Voor zover dat vrijwillige certificaat blijft bestaan, acht de regering onder meer gegevensuitwisseling met de desbetreffende certificerende instellingen van belang. Het onderwerp gegevensuitwisseling is uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 6 van deze toelichting.

In één reactie wordt voorgesteld om in het normenkader eisen op te nemen ten aanzien van de informatievoorziening over bedrijfsgezondheidszorg. Concreet wordt gevraagd de uitlener te verplichten aan de arbeidskracht toe te lichten wat de bedrijfsgezondheidszorg inhoudt en hoe de arbeidskracht daar gebruik van kunnen maken. Ook wordt gevraagd om een verplichting op te nemen over de verschaffing van informatie over de zorgverzekering en over de huisarts. Hoewel proactieve informatievoorziening over dergelijke aangelegenheden ten principale van toegevoegde waarde zou kunnen zijn, valt deze niet onder de primaire verantwoordelijkheden van werkgevers. Ook aangezien het verplichten van dergelijke informatievoorziening via de normenkader gepaard zal gaan met een aanzienlijke stijging van de administratieve lasten voor zowel uitleners en uitvoeringslasten voor de certificerende instelling en inspectie-instellingen, wordt ervoor gekozen om deze verplichtingen vooralsnog niet op te nemen in het certificeringsstelsel.

In een andere reactie wordt voorgesteld via het normenkader verplicht voor te schrijven dat de uitlener informatie richting de arbeidskracht de eigen taal of in het Nederlands op B1-niveau aanbiedt. Daarnaast wordt voorgesteld de informatie zowel digitaal als mondeling aan te bieden. In dit verband wordt opgemerkt dat de certificerende instelling in het normenkader, naast de eisen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen (in het voorgestelde artikel 12i), ook andere aanvullende eisen mag stellen. Deze eisen hebben betrekking op de naleving van arbeidswetten, sociale verzekeringswetten en fiscale wetten en dienen ter bescherming van de belangen van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten of de bestrijding van misbruik of oneigenlijk gebruik van die wetten in het kader van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Deze suggestie wordt meegenomen bij de uitwerking van het normenkader.

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

Volgens artikel 29, derde lid, gelezen in samenhang met artikel 28, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de loonbelasting 1964 zijn uitleners in hun hoedanigheid als werkgever in de meeste gevallen reeds verplicht om het burgerservicenummer van werknemers te registreren. Met andere woorden, een arbeidskracht moet reeds ingeschreven staan in de BRP dan wel de RNI om in Nederland te mogen werken. De verplichting voor uitleners om het burgerservicenummer van arbeidskrachten te registreren staat daarnaast ook in de huidige norm van de SNA. De regering stelt voor deze eis over te nemen in het normenkader. In het certificeringsstelsel zouden uitleners derhalve gecontroleerd kunnen worden op de verplichting om alleen te werken met arbeidskrachten die een burgerservicenummer hebben en die dan ook in de BRP dan wel RNI staan ingeschreven. Gezien het feit dat in het certificeringsstelsel periodiek zal worden gecontroleerd op de naleving van eisen die aan het certificaat zijn gekoppeld, zal daarmee ook de inschrijving van niet-geregistreerde arbeidsmigranten worden gestimuleerd. Daarnaast vindt de regering het belangrijk dat de inschrijving correct en actueel is. In dat kader is de regering voornemens om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om voor uitleners de verplichting op te nemen om informatie over BRP te verschaffen richting arbeidskrachten met als doel om de BRP-registratie van arbeidsmigranten te versterken. De verkenning of de rol van werkgevers in de registratie op een andere manier vorm kan worden gegeven, bijvoorbeeld door tijdelijke verblijfsadressen te laten opgeven in de loonaangifte, staat verder los van het verplichte certificeringsstelsel.

Hieronder worden de reacties besproken die betrekking hebben op specifieke onderdelen van het normenkader, zoals de financiële zekerheidsstelling en de huisvestingseis. Deze worden achtereenvolgens besproken.

Financiële zekerheidsstelling in de vorm van een bankgarantie

Dit wetsvoorstel verplicht certificaathouders om – als onderdeel van het normenkader – financiële zekerheid te stellen ter nakoming van hun verplichtingen jegens hun werknemers en de Staat. In de consultatieversie was de vormgeving van deze verplichting verplicht voorgeschreven, de certificaathouder diende financiële zekerheid te stellen middels een bankgarantie. Op dit onderdeel van de consultatieversie heeft de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) een uitgebreide reactie gegeven.

De NVB beschreef hierin de kenmerken waaraan een bankgarantie moet voldoen en constateerde dat de invulling van de financiële zekerheid die in het consultatiedocument was beschreven, niet aansluit bij deze kenmerken. Als gevolg hiervan achtte de NVB onzeker of banken de bedoelde bankgarantie zouden willen verstrekken en zo ja, onder welke voorwaarden.

Het wetsvoorstel is aangepast naar aanleiding van de reactie van de NVB. Als banken bij de invoering van het stelsel op grote schaal zouden weigeren om bankgaranties te verstrekken, of alleen onder voorwaarden die voor de aanvrager niet acceptabel zijn, zouden uitleners geen certificaat kunnen krijgen en geen arbeidskrachten (meer) kunnen uitlenen. Inleners zouden in dat geval van deze uitleners geen arbeidskrachten mogen inhuren. De regering acht dit een te groot risico. Op suggestie van de NVB heeft de regering besloten om in het wetsvoorstel te volstaan met de algemene verplichting voor de certificaathouder om financiële zekerheid te stellen ter nakoming van zijn verplichtingen jegens – kort weergegeven – door hem ter beschikking gestelde arbeidskrachten werknemers en de Staat. Het wetsvoorstel verplicht niet langer om deze financiële zekerheid via een bankgarantie te stellen. De certificaathouder krijgt hiermee verschillende mogelijkheden om financiële zekerheid in te vullen. Deze mogelijkheden zullen nader worden ingevuld in een AMvB. In paragraaf 4.2.3 van deze toelichting is nader toegelicht aan welke eisen die nadere invulling moet voldoen. De regering zal de opmerkingen van de NVB betrekken bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur.

Andere reacties, waaronder die van het Adviescollege toetsing regeldruk en van verschillende brancheorganisaties, stellen de hoogte van het bedrag waarvoor de certificaathouder financiële zekerheid moet stellen, ter discussie. Deze eis zou met name voor startende ondernemingen en voor uitleners met een geringe omvang een te hoge drempel opwerpen om arbeidskrachten ter beschikking te stellen.

De regering onderkent dat de verplichting om financiële zekerheid te stellen leidt tot hogere kosten voor de certificaathouders. Deze extra kosten werpen een drempel op om als uitlener te starten. Dit nadeel weegt echter niet op tegen het belang dat met het stellen van financiële zekerheid is gediend. Op dit moment worden veelvuldig arbeidsmigranten, maar ook andere werkenden, benadeeld door uitleners die hun verplichtingen ontlopen door hun onderneming te liquideren of te laten failleren. Een deel van deze uitleners gaat na de liquidatie of het faillissement onder een andere noemer of in een andere hoedanigheid door met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, waarbij zij vaak wederom hun verplichtingen als goed werkgever of jegens de Staat negeren. De verplichting om financiële zekerheid te stellen beoogt dergelijke gevallen van ‘vluchtig ondernemerschap’ zo veel mogelijk uit te bannen. Daarbij weegt mee dat vluchtig ondernemerschap met name in de eerste jaren van een onderneming het vaakst voorkomt en veel minder bij ondernemingen die reeds geruime tijd op de markt actief zijn. Om vluchtig ondernemerschap tegen gaan is bovendien noodzakelijk dat de financiële zekerheid voldoende omvang heeft. De jaarlijkse omzet, c.q. loonsom van uitzendondernemingen, ook van relatief kleine startende ondernemingen, is veelal een veelvoud van het bedrag waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld. Bij voldoende professionaliteit zijn deze bedragen ook voor kleine ondernemingen realistisch. Bij een uitlener met een jaaromzet van een € 1 miljoen – oftewel minder dan 30 fte aan uitgeleende arbeidskrachten – gaat het om 10% van de omzet. Bij een uitzendonderneming met 100 fte aan uitgeleende arbeidskrachten op die het minimumloon krijgen betaald is er sprake van een bruto loonsom van ca. € 2,5 miljoen op jaarbasis. Een waarborgsom van € 100.000 is daarvan 4%. De schade die bij vluchtig ondernemerschap ontstaat voor arbeidskrachten en de Staat bedraagt een veelvoud van het bedrag waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een differentiatie naar omzet, bijvoorbeeld in de vorm van een percentage, niet uitvoerbaar is. Voor startende uitleners kan immers nog geen omzet worden bepaald. Voor bestaande uitleners kan deze bepaling alleen over het verleden worden gedaan, wat onaanvaardbare ontduikingsrisico's oplevert.

De regering is van opvatting dat met de voorgestelde bedragen, € 100.000 respectievelijk € 50.000 voor startende uitleners, een evenwicht is bereikt tussen de belangen van arbeidskrachten en de Staat bij het tegengaan van (malafide) vluchtig ondernemerschap en het belang van de uitlener om arbeidskrachten ter beschikking te kunnen stellen, respectievelijk daarmee te kunnen starten. In dit verband wordt ook verwezen naar hoofdstuk 7 en in het bijzonder naar de overwegingen over de financiële zekerheidsstelling in relatie tot het recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat ondernemingen die gedurende vier jaar als uitlener actief zijn en die in die periode aan hun verplichtingen jegens hun werknemers en de staat hebben voldaan, niet langer zullen worden verplicht om financiële zekerheid te stellen. Het wetsvoorstel biedt een grondslag om dit bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen.

In enkele reacties wordt aandacht gevraagd voor de verhoudingsgewijs hoge kosten en provisie die banken in rekening brengen voor een bankgarantie. Nu het wetsvoorstel niet langer verplicht om de financiële zekerheid via een bankgarantie te stellen, kan de uitlener die kosten meenemen bij de afweging in welke vorm hij de financiële zekerheid wil stellen.

De Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders, de Redersvereniging voor de Zeevisserij en de Vereniging van Waterbouwers hebben opgemerkt dat het verkrijgen van een bankgarantie voor buitenlandse uitzendbureaus bijzonder lastig is, vanwege sterk risicomidend gedrag van Nederlandse

banken. Het niet langer verplicht stellen van een bankgarantie als vormgeving voor de financiële zekerheid komt aan dit bezwaar tegemoet.

De SNA merkt op dat de uitzondering die in het wetsvoorstel is opgenomen voor ondernemingen bij wie de loonsom voor uitlenen minder dan 10% van de totale loonsom bedraagt, met zich meebrengt dat een bedrijf dat uitsluitend in- en doorleent, geen financiële zekerheid (bankgarantie) zal hoeven te stellen. Dit berust op een misverstand. Een dergelijke bedrijf houdt zich immers voor 100% bezig met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en zal daarom ook financiële zekerheid moeten stellen. Dit is toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij het nieuwe artikel 12k van de Waadi.

Tot slot, de Vereniging van Detacheerders Nederland (VVDN) en Incentive Advies B.V. menen dat het stellen van financiële zekerheid door certificaathouders niet nodig is omdat hiervoor al afdoende maatregelen zijn getroffen. De VVDN doelt hierbij op de g-rekening, Incentive op de civielrechtelijke en fiscale ketenaansprakelijkheid.

Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat de g-rekening een ander doelt dient dan met de financiële zekerheidsstelling wordt beoogd. Een inlener kan door een deel van de factuursom op een geblokkeerde rekening te storten, zijn aansprakelijkheid voor de loonheffingen omzetbelasting die de uitlener verschuldigd is, voorkomen of beperken. Het geld op de g-rekening staat bovendien niet volledig vast, wat wel de bedoeling is met de financiële zekerheid. Het geld op de g-rekening kan onder voorwaarden worden doorgestort naar een andere g-rekening of gedeblokkeerd worden als aan de fiscale verplichtingen is voldaan. De ketenaansprakelijkheid beoogt eveneens om (meer) zeker te stellen dat arbeidskrachten of de fiscus worden betaald als de uitlener dat niet zelf doet. De financiële zekerheid die met dit wetsvoorstel wordt geregeld, heeft juist tot doel om te waarborgen dat de uitlener zelf wel geheel of grotendeels aan zijn arbeidsrechtelijke en fiscale verplichtingen voldoet.

Huisvesting

De Stichting Normering Flexwonen (SNF) heeft een aantal opmerkingen gemaakt bij de huisvestings-eis, zoals voorgesteld in het voorliggende wetsvoorstel. SNF wijst erop dat het SNF-keurmerk om arbeidsmigranten te huisvesten alleen verplicht is voor ondernemingen in de uitzendsector, agrarische sector en de vleessector. Volgens SNF leidt dit tot een ongelijk speelveld en een slechtere positie van arbeidsmigranten die in de andere sectoren werken. Daarnaast stelt SNF in relatie tot het wetsvoorstel goed verhuurderschap voor dat gemeenten het SNF-keurmerk als voorwaarde stellen voor verlening van een verhuurdersvergunning. Mede naar aanleiding van deze opmerkingen is de toelichting in paragraaf 4.2.4 over huisvesting aangescherpt en is een apart hoofdstuk opgenomen over de samenloop van dit wetsvoorstel met andere wetsvoorstellen, zoals het wetsvoorstel goed verhuurderschap.

Wet Bibob

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de certificerende instelling een (voorlopig) certificaat kan weigeren, schorsen of intrekken in het geval van en onder de voorwaarden, bedoeld in de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). De toepassing van de Wet Bibob is toegelicht in paragraaf 4.3 van deze memorie. Enkele partijen hebben tijdens de internetconsultatie vragen gesteld naar aanleiding van deze paragraaf.

De gemeente Rotterdam heeft gevraagd of gemeenten hun bevindingen inzake de integriteit van certificaathouders mogen signaleren aan de certificerende instelling. Voor de mogelijkheden van gegevensuitwisseling in verband met de toepassing van de Wet Bibob wordt aansluiting gezocht bij de grondslagen die daarvoor in die wet zijn geregeld.

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

Dit doet zich bijvoorbeeld voor als de informatieleverancier niet over de benodigde informatie beschikt, dan wel deze informatie niet voor een bestuursrechtelijk instrument kan verstrekken omdat landen vrijwel uitsluitend strafrechtelijke informatie met elkaar delen.

Verklaring omtrent het gedrag (VOG)

In enkele reacties is gewezen op het risico dat inleners zich in het buitenland vestigen om onder hun verantwoordelijkheid voor het aanvragen van een VOG uit te komen. Een onderneming die buiten Nederland is gevestigd (met of zonder vestiging in Nederland) kan namelijk geen VOG voor rechtspersonen aanvragen. Deze verplichting kan daarom op dergelijke buitenlandse ondernemingen niet van toepassing zijn. Overwogen is aan deze ondernemingen een verklaring te laten overleggen die naar aard en strekking overeenkomt met een VOG en die door een daartoe bevoegde instantie van het land

van vestiging is afgegeven. Hierbij is echter gebleken dat voor de beoordeling van een dergelijke verklaring kennis nodig is van het strafrechtelijke systeem van andere landen en de taal van die landen. De certificerende instelling is hier in beginsel niet op toegerust. Deze kennis is dusdanig specifiek, dat het niet proportioneel wordt geacht om deze taak bij de certificerende instelling neer te leggen. Bovendien is onbekend of en zo ja, welke landen een dergelijke verklaring kunnen overleggen. Desalniettemin acht de regering de meerwaarde van de VOG dermate groot en de ongelijkheid die het VOG-vereiste veroorzaakt tussen in Nederland en in het buitenland gevestigde ondernemingen dermate klein, dat het dit vereiste voor in Nederland gevestigde uitleners toch gewenst vindt. De overige eisen uit het normenkader zijn in beginsel wel op in het buitenland gevestigde ondernemingen van toepassing. Gezien de vergaande consequenties van het verplaatsen van een onderneming naar een land buiten Nederland, onder andere van rechtspositionele, organisatorische, logistieke en financiële aard, acht de regering de kans klein dat uitleners enkel vanwege de verplichting een VOG te overleggen, zullen uitwijken naar het buitenland. Bovendien zullen de Nederlandse bestuurders van een onderneming (die zich in het buitenland vestigt) nog steeds een VOG natuurlijke personen moeten overleggen.

Overige onderwerpen met betrekking tot het normenkader

StiPP stelt in zijn reactie dat een aanvullende verplichting voor de uitlener wenselijk is om de aard van de arbeidsverhouding van de ter beschikking gestelde arbeidskracht te vermelden bij de aangifte loonheffingen. Naar aanleiding hiervan zal worden onderzocht of dit een relevante aanvulling van het normenkader kan zijn.

StiPP heeft daarnaast vragen gesteld over de consequentie van het oordeel van de certificerende instelling over een (verplichte) pensioenaansluiting, indien die anders is dan het oordeel van de uitvoerders die ingevolge de Pensioenwet de juiste pensioenaansluiting dienen uit te voeren. De regering merkt hierbij op dat het oordeel van de pensioenuitvoerders in een dergelijk geval leidend zal zijn.

12.1.4 Verplichtingen voor de inlener

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

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

De regering acht waarneming ter plaatse een onmisbaar element van het certificeringsstelsel. Het tegengaan van een overtreding van het loonverhoudingsvoorschrift is slechts mogelijk door een controle bij zowel de inlener als de uitlener. De certificerende instelling kan in een inspectieschema, waarin regels worden gesteld over de wijze van uitvoering van controles op de naleving van de eisen van het normenkader, nader vastleggen op welke wijze inspectie-instellingen bij de inlener de nodige controles kunnen uitvoeren. Hierbij kan worden geput uit de ervaring die de Arbeidsinspectie heeft opgedaan in het kader van haar bevoegdheid onderzoek te doen naar de naleving van onder meer het loonverhoudingsvoorschrift (artikel 15 van de Waadi). De regering is verder van mening dat de kosten die verbonden zijn aan een dergelijke controle gerechtvaardigd zijn gezien het grote maatschappelijke belang en het belang van betrokken arbeidskrachten bij de naleving van het loonverhoudingsvoorschrift. Ten slotte wordt opgemerkt dat in het geval de inlener weigert aan deze meewerkplicht te voldoen, personen werkzaam bij de certificerende instelling bevoegd zijn om handhavend op te treden, bijvoorbeeld door aan de inlener een last onder dwangsom (een herstelsanctie) op te leggen. Deze personen werkzaam bij de certificerende instelling en derhalve niet de inspectie-instellingen zijn belast met het toezicht op de naleving van de meewerkplicht door de inlener.

In de internetconsultatie is daarnaast gevraagd of de inlener verplicht is om de arbeidskrachten over te nemen als de uitlener zijn certificaat verliest. In paragraaf 6.2 is beschreven dat het reguliere arbeidsrecht van toepassing is. Verduidelijkt is dat er geen verplichting is voor de inlener om arbeidskrachten over te nemen.

12.1.5 Uitvoering, toezicht en handhaving

In hoofdstuk 6 Uitvoering, toezicht en handhaving is toegelicht dat de uitvoering van het verplichte certificeringsstelsel deels in private en deels in publieke handen ligt. Aan de betrokken overheidsinstanties is gevraagd om de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel te toetsen. Deze toetsen en de verwerking daarvan zijn in de volgende paragrafen weergegeven. Deze paragraaf gaat in op de reacties die tijdens de internetconsultatie zijn gegeven over de uitvoerbaarheid van het certificeringsstelsel. Deze reacties, die met name zien op de private kant van de uitvoering, vormden aanleiding om de toelichting op de private uitvoering in hoofdstuk 6 uit te breiden en te verduidelijken. Hierin is ook ingegaan op de beoogde bestuurlijke structuur van de certificerende instelling en de positie van werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers binnen die instelling.

Uitbreiding private inspectie-capaciteit

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

Momenteel wordt de controle van uitleners voor het bestaande vrijwillige SNA-keurmerk gedaan door acht private inspectie-instellingen, met circa 85 inspecteurs. Het verplichte certificeringsstelsel dat met dit wetsvoorstel is beoogd, vergt een forse toename van de inspectiecapaciteit. Het aantal ondernemingen dat over een certificaat wil beschikken, neemt naar verwachting aanzienlijk toe. Daar komt bij dat het normenkader wordt uitgebreid met eisen op het terrein van huisvesting, loonbetaling en de verklaring omtrent gedrag voor personen met een sleutelpositie binnen de onderneming.

De regering heeft de benodigde uitbreiding van de inspectie-capaciteit in een vroeg stadium onderkend. Eind 2022 is gestart met een inventarisatie van de beschikbare inspectiecapaciteit op dat moment, de benodigde capaciteit voor het verplichte stelsel alsmede het moment waarop die capaciteit beschikbaar moet zijn. De Minister van SZW zal met de certificerende instelling (in oprichting) afspraken maken over de uitbreiding van de inspectie-capaciteit en over mogelijkheden om te bewerkstelligen dat inspectie-instellingen de uitbreiding van hun capaciteit in de aanloop naar het verplichte stelsel tijdig ter hand nemen. De overheid heeft daar belang bij om te waarborgen dat het verplichte certificeringsstelsel vanaf 2025 daadwerkelijk in werking treedt.

Een vroegtijdige inventarisatie van de benodigde inspectiecapaciteit en het tijdig werven en opleiden van inspecteurs vergroten de kans dat de inspectie-instellingen medio 2024 voldoende capaciteit hebben voor het toetsen van alle certificaataanvragen. Desondanks bestaat de kans dat niet alle certificaataanvragen tijdig beoordeeld kunnen worden. Dit wetsvoorstel regelt daarom overgangsrecht voor uitleners die het certificaat wel tijdig hebben aangevraagd, maar ten tijde van de inwerkingtreding van het certificeringsstelsel vanwege omstandigheden buiten hun schuld nog niet een besluit op die aanvraag hebben ontvangen. Dit overgangsrecht is nader toegelicht in hoofdstuk 9. Voorts kan de geldigheidsduur van een (voorlopig) certificaat ambtshalve worden verlengd indien de certificerende instelling buiten de schuld van de aanvrager niet een tijdig besluit kan nemen.

Samenwerking publieke toezichthouders en betrokken private partijen en gegevensuitwisseling
Een aantal reacties pleit voor een verbetering van de samenwerking tussen de betrokken private partijen en publieke toezichthouders en voor het stroomlijnen van de uitwisseling van gegevens tussen deze partijen. Naar aanleiding van deze reacties is in paragraaf 6.1 uiteengezet hoe de betrokken organisaties hun samenwerking gaan vormgeven. Daarbij wordt ook toegelicht op welke manieren de grondslagen zijn aangepast om tussen de betrokken partijen effectievere gegevensuitwisseling mogelijk te maken.

De SNCU heeft het belang van samenwerking tussen handhavende instanties benadrukt en beveelt aan om de regierol in het stelsel expliciet te beleggen. De regering is het eens met het belang van samenwerking, maar vindt het niet wenselijk om één partij een structurele regierol te geven ten aanzien van het toezicht op terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. De vele betrokken partijen hebben elk hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden en leveren vanuit hun eigen rol een bijdrage aan het aanpakken van misstanden in de sector. Bij de verdere uitwerking van het stelsel neemt het Ministerie van SZW het voortouw in het bevorderen van samenwerking tussen al die partijen, met het oog op het tot stand brengen van effectieve samenwerking en gegevensuitwisseling. Dat voortouw volgt uit de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van SZW voor het certificeringsstelsel. Mocht uit de verdere uitwerking de noodzaak blijken dat één partij in praktische zin het structurele overleg tussen de betrokken partijen organiseert, dan zal die rol in overleg met betrokken partijen belegd worden.

Verantwoordelijkheden van de certificerende instelling

Ten aanzien van de governance is de vraag gesteld waarom sociale partners een rol krijgen in de certificerende instelling. De toelichting is op dit punt aangescherpt. Ook is gevraagd waarom de uitzendbranche een eigenstandige plek krijgt binnen de governance, terwijl andere sectoren die

(mogelijk) aan terbeschikkingstelling van arbeidskrachten doen niet apart zijn vertegenwoordigd. De regering verwijst in dit verband naar de betrokkenheid van VNO-NCW en MKB Nederland, waardoor alle sectoren die lid zijn van deze koepelorganisaties vertegenwoordigd zijn. Een eigenstandige rol voor de uitzendsector acht de regering gerechtvaardigd omdat in deze sector terbeschikkingstelling van arbeidskrachten de kern van hun dienstverleningsmodel vormt en omdat deze sector het grootste deel van de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten vormt.

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

De regering heeft bewust voor deze vormgeving gekozen. Deze keuze is met name gelegen in de wens om één certificerende instelling aan te wijzen die daarmee de zbo-status krijgt, teneinde het toezicht door de Minister van SZW (uit hoofde van diens stelselverantwoordelijkheid) effectief uit te kunnen oefenen. Het bestaan van één certificerende instelling maakt het tevens mogelijk dat deze instelling aanvullend toezicht uitoefent op het functioneren van de aangewezen inspectie-instellingen en dat de Wet Bibob van toepassing wordt verklaard.

Doordat de controles van de te certificeren ondernemingen niet door de certificerende instelling zelf wordt uitgevoerd, is het niet nodig dat deze geaccrediteerd wordt. Gelet op de onafhankelijke positie van de certificerende instelling (die immers geen contractuele relatie heeft met de uitlener) en de verantwoordelijk van de certificerende instelling om certificaten te verlenen is bovendien juist verdedigbaar dat deze instelling het normenkader en het inspectieschema vaststelt.

Verder hebben meerdere partijen benadrukt dat de expertise van de huidige SNA zinvol is bij de totstandkoming en uitvoering van het nieuwe stelsel. De regering onderkent dat, zowel qua inhoud van het normenkader – waarvoor verwezen wordt naar de desbetreffende paragraaf in deze memorie van toelichting – als wat betreft de uitvoering van het stelsel en de bestaande samenwerkingen met inspectie-instelling. In overleg met sociale partners en de SNA beziet de regering hoe de bestaande expertise en organisaties een plek moeten krijgen in het nieuwe stelsel.

Handhaving door overheidsinstanties

Veel organisaties en personen hebben in de consultatie verduidelijkende vragen gesteld over het handhavingsbeleid van overheidsinstanties, en hoe er bijvoorbeeld gecontroleerd gaat worden op de administratie- en meldplicht. In een aantal reacties wordt het belang van handhaving ten behoeve van de effectiviteit van het stelsel benadrukt, ook voor in het buitenland gevestigde uitleners die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen. De tekst over buitenlandse uitleners is in paragraaf 4.5 van deze toelichting aangescherpt.

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

Buitenlandse uitleners

Meerdere partijen hebben zorgen geuit over de mogelijkheden om uitleners te controleren die vanuit het buitenland arbeidskrachten in Nederland ter beschikking stellen. Deze zorgen kunnen onderverdeeld worden in drie domeinen: grensoverschrijdende handhaving, de samenhang van het certificeringsstelsel met de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) en de toepasbaarheid van de VOG voor buitenlandse ondernemers. De regering vindt het van groot belang dat het certificeringsstelsel van toepassing is voor alle ondernemingen die in Nederland arbeid ter beschikking stellen, ongeacht van het land waar de ondernemingen gevestigd zijn. Door verschillen tussen de norm voor binnen- en buitenlandse uitleners zoveel mogelijk te beperken, wil de regering de aantrekkelijkheid van ontduikingsroutes via het buitenland zo klein mogelijk houden.

Met betrekking tot grensoverschrijdende handhaving, geldt de certificeringsplicht daarom onverkort voor buitenlandse uitleners. De Arbeidsinspectie is voor inspecties in het buitenland afhankelijk van buitenlandse collega's. Via de Europese Arbeidsautoriteit (European Labour Authority; ELA) kunnen grensoverschrijdende inspecties worden gefaciliteerd en kunnen inspecteurs van bijvoorbeeld twee verschillende lidstaten samen op inspectie. Daarnaast wordt via het Informatiesysteem Interne Markt (Internal Market Information System; IMI) informatie uitgewisseld tussen lidstaten over buitenlandse uitleners. Ook kan via dit systeem administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand worden verleend evenals grensoverschrijdende assistentie en/of inspecties worden aangevraagd. Alle relevante bevindingen en documenten worden vervolgens gedeeld met de Arbeidsinspectie en/of betrokken toezichthouders. Of een uitlener in het buitenland gevestigd is, doet ook niet af aan de

mogelijkheden om bij de inlener te handhaven. Het is inleners immers verboden zaken te doen met een niet-gecertificeerde uitlener, ongeacht waar deze zich bevindt en ongeacht of er sprake is van een doorleenconstructie.

Daarnaast wil de regering in het certificeringsstelsel extra waarborgen opnemen dat buitenlandse uitleners zich houden aan hun wettelijke plicht (volgens artikel 8 WagwEU) om een melding te doen over de werkzaamheden die buitenlandse werknemers in Nederland gaan verrichten. In het normenkader zal daarom worden opgenomen dat uitleners dit moeten melden via het online meldloket voor gedetacheerde werknemers (postedworkers.nl) vóór aanvang van de werkzaamheden. Door deze eis op te nemen in het normenkader kan, overeenkomstig de huidige SNA-norm (NEN 4400-2), worden beoordeeld of de onderneming aan de eisen voldoet ten aanzien van het inlenen van personeel en/of uitbesteden van werk. De inspectie-instelling stelt vast, indien er sprake is van in-en doorlenen met een A1-verklaring, of er sprake is van een 'organische band' tussen de in het buitenland gevestigde uitlener en de werknemer, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de NLA die voortvloeien uit de WagwEU en onderliggende regelgeving.

Met betrekking tot zorgen over de toepasbaarheid van de VOG voor buitenlandse ondernemingen, heeft de regering hierop gereageerd in paragraaf 12.1.3 onder het kopje *Verklaring omtrent het gedrag (VOG)*.

Gegevensverwerking en gegevensuitwisseling

In verschillende opmerkingen is verzocht de grondslagen voor gegevensuitwisseling tussen verschillende instanties uit te breiden. De VNG verzoekt de regering om in de Waadi een grondslag op te nemen die gemeenten in staat stelt geconstateerde misstanden te delen met de NLA en/of de inspectie-instellingen. StiPP heeft aangegeven dat gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen en pensioenfondsen van uitleners een versterking van de privaat-publieke samenwerking kan bieden en denkt hier graag over mee. De Gemeente Den Haag, de SNA, de SNCU, een groep inspectie-instellingen en adviesbureau Incentive hebben benadrukt dat de uitwisseling van gegevens cruciaal is voor het functioneren van het stelsel en roepen de regering op om zorg te dragen voor voldoende grondslagen voor gegevensuitwisseling tussen de verschillende instanties met het oog op de doeltreffendheid van het certificeringsstelsel.

De regering onderstreept het belang van gegevensuitwisseling en heeft tegelijkertijd de verzoeken tot uitbreiding van de grondslag kritisch gewogen onder meer op basis van proportionaliteit. Doorslaggevend hierbij is of het verkrijgen en verwerken van de gegevens noodzakelijk is voor de uitvoering van de bevoegdheden en of er (minder vergaande) alternatieven zijn.

De hierboven genoemde afweging heeft er toe geleid dat de regering besloten heeft de reeds opgenomen grondslagen voor het verstrekken van gegevens door de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst aan de certificerende instelling te verruimen in het wetsvoorstel, door in het wetsvoorstel te kiezen voor een algemenere formulering van de reeds bestaande grondslagen. Op basis van verzoeken van specifieke instanties is voorts besloten om een grondslag op te nemen voor het verstrekken van gegevens door gemeenten aan de certificerende instelling. Voor het verstrekken van gegevens door gemeenten aan de publieke toezichthouder van de Waadi is reeds in het gewijzigde artikel 14a in een wettelijke grondslag voorzien. Daarnaast is in verband met de naleving van het huisvestingsvereiste voorzien in een grondslag voor gegevensuitwisseling met woningcorporaties en instellingen die een certificaat verlenen voor de kwaliteit van huisvesting voor arbeidskrachten overeenkomstig bij cao gemaakte afspraken. In het wetsvoorstel is voorts verduidelijkt onder welke voorwaarden authentieke gegevens uit het Handelsregister door de KvK worden verstrekt. Aangezien pensioenfondsen geen wettelijk toebedeelde rol hebben in het verplichte certificeringsstelsel, is voornamelijk niet voorzien in een grondslag voor gegevensuitwisseling met deze fondsen. Ten slotte is in de algemene toelichting de paragraaf over gegevensverwerking nader aangescherpt.

12.1.6 Gevolgen

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

In een aantal reacties van verschillende organisaties en personen zijn zorgen geuit over een mogelijk waterbedeffect naar andere contractvormen, schijnconstructies en ontdoekingsconstructies om onder de certificeringsplicht te komen. De regering is zich bewust van deze gevolgen. De mogelijke gevolgen voor de arbeidsmarkt staan ook beschreven in paragraaf 8.3. Het is echter voornamelijk lastig in te schatten wat de effecten van het certificeringsstelsel zullen zijn voor de arbeidsmarkt als geheel. Met name vanwege de sterke samenhang met andere maatregelen op het gebied van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, flexibele arbeid en zzp en de mogelijkheden om deze 'maatregel' te omzeilen (waterbedeffect). De regering is voornemens het wetsvoorstel vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren.

De evaluatie zal aanleiding kunnen geven voor eventuele wetswijzigingen ten behoeve van het effect van de genomen maatregelen.

Gevolgen voor de regeldruk

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

In beginsel moeten alle uitzendondernemingen of andersoortige organisaties die arbeidskrachten ter beschikking stellen, vanaf 2025 over een certificaat beschikken. Op dit moment beschikt slechts een beperkt deel van deze organisaties over een vrijwillig certificaat van SNA. De regering heeft de extra administratieve lasten van dit wetsvoorstel afgewogen tegen de doelstelling van de certificeringsplicht en daarbij gezocht naar de minst belastende vormgeving. Het is echter onvermijdelijk dat de invoering van een certificatieplicht tot administratieve lasten leidt.

Overgangsrecht

Enkele uitvoerende organisaties, waaronder SNA hebben voorgesteld om de certificeringsplicht deels gefaseerd in te voeren. Ondernemingen die reeds over het SNA-keurmerk beschikken, zouden in dat voorstel het jaar 2024 reeds getoetst kunnen worden aan de hand van de normen die aanvullend zijn ten opzichte van de huidige SNA-norm. De huidige registratie inclusief een positief resultaat op het aanvullende toetsingskader zal leiden tot de verlening van een certificaat door de CI en registratie van de gecertificeerde onderneming in het register. Het tijdig toetsen van ondernemingen die momenteel nog niet over het SNA-keurmerk beschikken zodat de controles niet allemaal gezamenlijk in één periode vallen.

De regering begrijpt de zorgen van SNA over de grote hoeveelheid aanvragen die de certificerende instelling in 2024 zal moeten behandelen en waardeert dat SNA voorstellen doet om de werkdruk van de certificerende instelling en de inspectie-instellingen te beperken. Het in het wetsvoorstel geregelde overgangsrecht stimuleert een zo spoedig mogelijke indiening van de certificaat-aanvragen. Het is echter moeilijk te voorspellen of dit voor de uitvoering voldoende soelaas biedt. De implementatie van het certificeringsstelsel wordt zorgvuldig gemonitord. Indien hieruit naar voren komt dat aanvullende maatregelen nodig zijn, zal de regering het voorstel van SNA in overweging nemen.

12.2 Toetsing en adviezen

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

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

Deze wijziging van het wetsvoorstel is besproken met het UWV. Bij die bespreking is geconcludeerd dat het gewijzigde wetsvoorstel geen uitvoeringsgevolgen heeft voor het UWV. De aanleiding voor het verzoek om een uitvoeringstoets door het UWV kwam daarmee te vervallen.

De regering sluit niet uit dat voornoemde AMvB wel uitvoeringsgevolgen heeft voor het UWV. In dat geval zal aan het UWV worden verzocht om de uitvoerbaarheid van die AMvB te toetsen.

12.2.1 Autoriteit Persoonsgegevens

Op 15 juli 2022 is aan de Autoriteit Persoonsgegevens het conceptwetsvoorstel voorgelegd met verwijzing naar artikel 36 lid 4 van de Algemene verordening persoonsgegevens. Hieronder is weergegeven op welke wijze de toets van de Autoriteit Persoonsgegevens in het wetsvoorstel is verwerkt.

In het kader van het certificeringsstelsel worden door diverse partijen persoonsgegevens verwerkt en uitgewisseld. Zo voorziet het huidige artikel 14a, eerste en tweede lid, van de Waadi in de gegevens-uitwisselingen tussen de Minister van SZW, de Arbeidsinspectie en andere bestuursorganen. In het voorliggende wetsvoorstel wordt aan die grondslag vastgehouden. Artikel 14a, vijfde lid, van de Waadi biedt de mogelijkheid om bij of krachtens AMvB regels te stellen over de gevallen waarin en de wijze waarop in ieder geval gegevens worden verstrekt, maar de AP wijst erop dat hiervan tot nu toe

geen gebruik is gemaakt. Als gevolg hiervan is nooit een helder beeld ontstaan van de gegevensstromen tussen voormelde instanties, hetgeen een onwenselijke situatie is, aldus de AP. Ook heeft de AP eerder opgemerkt dat, los hiervan, de formulering 'in ieder geval' in de delegatiebepaling vanuit het perspectief van de bescherming van persoonsgegevens onevenwichtig lijkt. Er is dan immers geen sprake van een beperking. Naar aanleiding hiervan concludeert de AP dat de gegevensverwerkingen op dit punt onvoldoende transparant zijn voor de betrokkenen en de noodzakelijkheid ervan niet vast. De regering onderschrijft het belang van transparantie in het kader van de gegevensuitwisseling. Zij is zich ervan bewust dat de noodzaak van gegevensuitwisseling in het kader van het slagen van het certificeringsstelsel onlosmakelijk is verbonden met het belang van een gedegen vaststelling van die gegevensstromen. Op basis van de uitwerking van het certificeringsstelsel zoals in dit wetsvoorstel is voorgesteld, is in de toelichting geïnventariseerd tussen welke partijen gegevens in ieder geval gegevens zullen worden uitgewisseld. Met welke bestuursorganen nog meer gegevensuitwisseling noodzakelijk is, welke gegevens er in deze gegevensstromen worden gedeeld, en op welk tijdstip zal afhankelijk zijn van de inhoud van de lagere regelgeving en het normenkader. Het is in dit stadium nog niet mogelijk om alle gegevensstromen in kaart te brengen. De regering neemt daarom het advies van de AP over om de gegevensuitwisseling in het kader van de certificeringsplicht in de lagere regelgeving nader uit te werken. Om deze reden zijn ook de voorgestelde redactionele wijzigingen van artikel 14a, vijfde lid, overgenomen. Een ontwerp van de algemene maatregel van bestuur zal eveneens aan de AP voor advies worden voorgelegd.

12.2.2 Dienst Justis

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

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

Verder heeft Justis de Minister van SZW verzocht om afspraken te maken met de certificerende instelling over het moment van communicatie over de gewijzigde Waadi, zodat het KCC voldoende geëquipeerd is voor het beantwoorden van vragen van burgers en uitleners. Het Ministerie van SZW neemt dit verzoek ter harte en zal hiertoe initiëren en de afdeling SIO/Communicatie van Justis bij het communicatieproces betrekken conform het advies.

Tot slot heeft Justis een kanttekening geplaatst bij het advies. Justis merkt op dat voor de rechtspersoon die is opgericht naar buitenlands recht geen VOG kan worden aangevraagd op grond van de VOG-beleidsregels. Justis beveelt het Ministerie van SZW aan om een eigen onderzoek te verrichten naar het verwachte aantal buitenlandse rechtspersonen die in de markt bewegen en hoe deze te screenen. De regering is voornemens het aantal buitenlandse rechtspersonen die bedrijfsmatig personeel naar Nederland uitlenen in beeld te krijgen en te blijven monitoren ten behoeve van de evaluatie van het certificeringsstelsel. Ook heeft de regering naar aanleiding van het advies overwogen om aan buitenlandse ondernemingen een verklaring te laten overleggen die naar aard en strekking overeenkomt met een VOG en die door een daartoe bevoegde instantie van het land van vestiging is afgegeven. Aangezien een dergelijke controle een aanzienlijke uitbreiding van de taken van de certificerende instelling vergt, is echter gebleken dat een dergelijke verplichting voor buitenlandse ondernemingen niet uitvoerbaar wordt geacht.

12.2.3 Raad voor de Rechtspraak

De Minister van SZW heeft de Raad voor de Rechtspraak (hierna: de Raad) op 14 juli 2022 verzocht om te adviseren over de gevolgen van het conceptwetsvoorstel voor de rechterlijke macht. De Raad heeft op 5 oktober 2022 geadviseerd. De Raad onderkent het belang van het wetsvoorstel en verwacht geen grote gevolgen voor de werklust. De Raad verzoekt in haar advies tot aanpassing of wel verduidelijking op twee rechtsgebieden die raken aan het wetsvoorstel: het bestuursrecht en het civiel recht. Met betrekking tot het bestuursrecht merkt de Raad op dat de toekenning van een regelgevende bevoegdheid aan de certificerende instelling onder goedkeuring van de Minister vragen kan oproepen over de status van het normenkader. Zij geeft in overweging de bevoegdheid tot vaststelling van het normenkader aan de Minister toe te kennen, eventueel 'gehoord de certificerende instelling'. Dit voorstel is niet overgenomen. De certificerende instelling wordt aangewezen als instantie die de

certificaten verstrekt en de inspectie-instellingen aanwijst die controles uitvoeren in verband met de certificering. De regels op basis waarvan certificaten worden verstrekt en de controles worden uitgevoerd, zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften en zullen veelal technisch van aard zijn. Gedacht kan worden aan regels over het voeren van een juiste, volledige en tijdige loonadministratie, regels in het kader van doorlening van arbeidskrachten en de juiste verloning. Hetzelfde geldt ten aanzien van de regels op basis waarvan de inspectie-instellingen de controles zullen uitvoeren. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald op welke wijze de inspectie-instelling beoordeelt of de gewerkte uren, verloonde uren en gefactureerde uren met elkaar in overeenstemming zijn. Om deze reden is voorgesteld de bevoegdheid tot vaststelling van het normenkader en het inspectieschema niet aan de Minister van SZW maar aan de certificerende instelling toe te kennen. In aansluiting op Ar 5.10 is voorgesteld om die regelgevende bevoegdheid voor een zelfstandig bestuursorgaan mogelijk te maken, mits wordt voorzien in de bevoegdheid tot goedkeuring van de regeling door een minister. Een dergelijke goedkeuring is een besluit van algemene strekking en daarmee geen beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb. Tegen een onthouding van de goedkeuring kan derhalve geen bezwaar worden gemaakt dan wel beroep worden ingesteld.

De regering heeft niet gekozen voor de mogelijkheid om de regelingen door de Minister te laten vaststellen en daarbij de certificerende instelling te horen. Ingevolge aanwijzing 5.10, tweede lid, van de Ar wordt aan een zelfstandig bestuursorgaan geen adviestaak opgedragen ten aanzien van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk.

Daarnaast heeft de Raad ten aanzien van de rechtsbescherming in hoger beroep een advies uitgebracht. De Raad adviseert om de Waadi in zijn geheel onder de bevoegdheid van de ABRvS te laten vallen, met name om versnippering van de rechtsbescherming te minimaliseren. Volgens de Raad betreft het wetsvoorstel een regeling die niet noodzakelijk behoort tot het domein van de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Hierbij merkt de Raad op dat het wetsvoorstel ertoe leidt dat de CRvB bevoegd zal worden ten aanzien van besluiten die zien op de verlening van een certificaat op aanvraag, de schorsing of intrekking van een certificaat. Dit geldt ook ten aanzien van besluiten die zien op het aanwijzen van een inspectie-instelling. De Raad constateert dat bij de handhavingsbesluiten inzicht is vereist in de systematiek van certificering, een terrein waarvoor de CRvB is aangewezen als bevoegde rechter. De regering heeft dit advies overgenomen. Verwezen wordt naar de toelichting bij het nieuwe artikel 12e.

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

Definitie van collegiale uitleen

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

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

De positie van buitenlandse bedrijven die werknemers in Nederland uitlenen

De Raad vraagt met betrekking tot de positie van buitenlandse bedrijven die werknemers in Nederland uitlenen, te verduidelijken of de bepalingen over certificeringsplicht van bijzonder dwingend recht zijn in de zin van artikel 9 van de Rome I-Verordening. Bepalingen worden geacht van bijzonder dwingend recht te zijn indien een land hieraan zoveel belang hecht voor de handhaving van zijn openbare belangen zoals zijn politieke, sociale of economische organisatie, dat deze moeten worden toegepast op iedereen. Het gaat in Nederland bijvoorbeeld om de Wml en de Waadi. De certificeringsplicht ziet onder meer toe op de naleving van verplichtingen die uit die wetten voortvloeien. De Detacheringsrichtlijn bouwt daarnaast voort op artikel 9 van de Rome I-verordening, in die zin dat wordt geregeld welke onderdelen van het recht van de lidstaat van ontvangst van toepassing zijn voor de op hun grondgebied ter beschikking gestelde werknemers, ongeacht het recht dat van toepassing is op het dienstverband (de zogenaamde 'harde kern'-bepalingen). Onder meer de voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers worden tot dergelijke 'harde kern'-bepalingen gerekend (artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van de Detacheringsrichtlijn). De verplichtingen die uit het certificeringssysteem voortvloeien zullen na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gelden als voorwaarden voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Zoals hiervoor in hoofdstuk 7 is toegelicht, zijn deze verplichtingen naar het oordeel van de regering gerechtvaardigd vanwege dwingende redenen van algemeen belang en worden met deze verplichtingen de Europese regels met betrekking tot het vrij

verkeer niet geschonden. Gelet hierop stelt de regering zich derhalve op het standpunt de bepalingen over certificeringsplicht van bijzonder dwingend recht zijn in de zin van artikel 9 van de Rome I-Verordening. Dit betekent dat deze verplichtingen van toepassing zijn, ongeacht de geldende (conflict)regels die het toepasselijke recht op een rechtsverhouding aanwijzen.

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

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

De positie van de inleners jegens de arbeidskracht

De Raad geeft in overweging om in de toelichting meer duidelijkheid te verschaffen over de civielrechtelijke consequenties voor de inlener indien deze in strijd met de certificeringsplicht gebruik maakt van een ter beschikking gestelde arbeidskracht. Naar aanleiding hiervan is in paragraaf 8.2 toegevoegd dat de inlener op grond van de artikelen 7:616a e.v. BW tegenover de werknemer aansprakelijk is indien de werkgever (de uitlener) niet aan zijn loonverplichtingen voldoet. De figuur waar de Raad in zijn reactie naar verwijst, riep vooral vragen op en is daarom in dit wetsvoorstel niet overgenomen.

12.2.4 Adviescollege Toetsing Regeldruk

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

Nut en noodzaak van regelgeving

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

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

De probleemanalyse, die is gebaseerd op onderzoek en op de bevindingen van het Aanjaagteam, geeft het ATR geen aanleiding tot opmerkingen. Er is zowel een ondernemersperspectief als werknemersperspectief binnen de probleemanalyse. Wel benadrukt het ATR dat in het wetsvoorstel vooral een institutionele benadering en analyse van het probleem is gegeven, waarbij de regering kijkt naar het handelen van de ondernemer en niet meer naar dat van de werknemer. Het ATR adviseert om in de probleemanalyse aan te geven of de huidige wettelijke normen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en huisvesting helder en toereikend zijn. De ATR heeft zelf op basis van de grote hoeveelheid rapporten niet de indruk dat het aan helderheid en volledigheid van de geldende normen schort, met uitzondering van de huisvestingsnormen voor werknemers.

De regering onderkent dat het wetsvoorstel vooral gericht is op beïnvloeding van het handelen van uitleners (werkgevers). Met de ATR is de regering van opvatting dat de huidige wettelijke normen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden helder en toereikend zijn vanuit het perspectief van het voorkomen van misstanden zoals die door het Aanjaagteam zijn beschreven. Het wetsvoorstel strekt ook niet zozeer tot het stellen van aanvullende normen, maar voorziet in een stelsel waarin – door een combinatie van private certificatie en publieke handhaving – deze normen beter worden gecontroleerd en nageleefd. Deze strekking van het wetsvoorstel is hoofdstuk 1 nader uiteengezet. De regering heeft maatregelen genomen om de informatie over huisvesting voor, met name arbeidsmigranten, te verduidelijken. Deze maatregelen lopen via een ander traject. Zo wordt de informatievoorziening van het platform WorkInNL.nl aan arbeidsmigranten over wonen en werken in Nederland continue bijgehouden.¹²⁹

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

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

Het ATR heeft geadviseerd tot een nadere onderbouwing aangaande het verplichte certificeringsstelsel

¹²⁹ Zie <https://www.workinnl.nl/default.aspx>.

als gekozen instrument. Het gekozen instrument bestaat uit een combinatie van een wettelijk verplichte certificering met periodieke controle op de certificeringsnormen door private inspectie-instellingen en publiek toezicht door de Arbeidsinspectie op de aanwezigheid van een certificaat bij de uitlener en het uitlenen. Het ATR merkt op dat het gekozen instrument ziet op institutioneel niveau en niet op het niveau van de individuele ondernemer en werknemer. Volgens het ATR zou een effectieve oplossing eerder liggen in de handhaving van een strikte naleving van de normen en het bieden van voldoende mogelijkheden tot rechtsbescherming aan de werknemers. Daarnaast geeft het ATR aan dat een nadere onderbouwing van het doelbereik nodig is op een aantal punten in de memorie van toelichting.

De regering is van mening dat het verplichte certificeringsstelsel het meest geschikte instrument is om de positie van arbeidskrachten te verbeteren en een gelijk speelveld te creëren voor uit- en inleners. In hoofdstuk 1 en 2 heeft de regering haar keuze voor het verplichte certificeringsstelsel onderbouwd en toegelicht hoe het verplichte certificeringsstelsel bij zal dragen aan het doelbereik.

Daarnaast ligt volgens het ATR een minder belastend alternatief voorhanden dat in de toelichting niet besproken is. Het ATR wijst hierbij op een strikte en consequente handhaving van de naleving van de bestaande wettelijke normen door een deskundige toezichthouder gecombineerd met het bieden van voldoende mogelijkheden aan arbeidskrachten om hun rechten geëffectueerd te krijgen. Hierbij verwijst het ATR naar de aanbevelingen van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de aanpak van arbeidsuitbuiting uit 2021¹³⁰. De regering onderkent dat het verplichte certificeringsstelsel ingrijpend en belastend is. De aanbevelingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer richten zich specifiek op arbeidsuitbuiting en het verbeteren van posities van slachtoffers van uitbuiting, wat van groot belang is. Met huidige wetsvoorstel wil de regering echter de positie versterken van alle arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld en een gelijk speelveld voor uit- en inleners waarborgen. Daar is meer voor nodig dan alleen het strikt en consequent handhaven van de naleving van bestaande wettelijke normen. In hoofdstuk 1 en 2 is nader toegelicht waarom een toetredingsmechanisme tot de markt nodig is om de positie van arbeidskrachten te verbeteren en een gelijk speelveld voor uit- en inleners te waarborgen. Wat betreft het effectueren van rechten, heeft het kabinet in haar brief van 5 juli 2022 aangegeven dat het besluitvorming voorbereidt om een arbeidscommissie of een alternatief op te zetten om betere toegang tot het recht mogelijk te maken. Op die manier zijn (kwetsbare) arbeidskrachten, onder wie, arbeidsmigranten beter in staat hun rechten te effectueren.

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

De regering verduidelijkt dat er slechts één toezichthouder is die handhaaft op de certificeringsplicht, dat is de Arbeidsinspectie. De inspectie-instellingen toetsen of aan de eisen van het certificaat is voldaan, de certificerende instelling geeft vervolgens een certificaat af.

Voor de effectiviteit van het stelsel is het belangrijk dat er een strikte scheiding is tussen het publiek deel en het private deel van het stelsel. De inspectie-instelling en de Arbeidsinspectie controleren op verschillende aspecten van het certificeringsstelsel.

De taak om te toetsen of aan de norm wordt voldaan en het afgeven van het certificaat is geen onderdeel van de rol van de toezichthouder. Oftewel: de Arbeidsinspectie en de certificerende instelling en inspectie-instellingen hebben een andere taak binnen het certificeringsstelsel.

De certificerende instelling toetst of aan de eisen voor een certificaat wordt voldaan en geeft het certificaat af. Dat is niet de rol van toezichthouder.

Op dit moment zijn er verschillende wetten waar de Arbeidsinspectie op handhaaft. Een aantal van deze wetten zijn relevant bij ter beschikking van arbeidskrachten. Het gaat hier om handhaving op de Wav, de Wml, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Arbeidstijdenwet en de WagwEU. Door handhaving op deze wetten wordt illegale arbeid tegengegaan evenals ontduiking van het minimumloon,¹³¹ arbeidsuitbuiting, malafide arbeidsbemiddeling en andere vormen van arbeidsmarktfraude.

Bij het handhaven van deze wetten gaat de Arbeidsinspectie risicogericht en steekproefsgewijs te werk. Momenteel zijn er naar schatting 15.000 uitleners actief, zie ook de U&H-toets van de Arbeidsinspectie hierover.¹³² Wanneer al deze uitleners op reguliere basis zouden moeten worden gecontroleerd, dan vergt dat een enorme uitbreiding van de publieke inspectiecapaciteit en daarmee een flink beroep op publieke middelen. De regering is van mening dat een dergelijk beroep de verantwoordelijkheid van de overheid overstijgt. Van de uitleenbranche mogen ook eigen inspanningen worden

¹³⁰ Rapport van de Algemene Rekenkamer 'Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen' (28 september 2021), zie <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/09/28/daders-vrijuitslachtoffers-niet-geholpen>.

¹³¹ De NLA kan werknemers en werkgevers op verzoek ondersteunen bij het toezicht op de naleving van het gelijke loon op grond van artikel 8 en 8a van de Wet allocatie van arbeidskrachten door intermediairs (Waadi).

¹³² Dit is een conservatieve schatting. Het Waadi-bestand is met ongeveer 48000 registraties in het Handelsregister met bedrijven die aan een vorm van ter beschikking stellen van arbeid doen (SBI-code 78 als hoofd- of nevenactiviteit) drie maal groter.

verwacht om deze tekortkomingen tegen te gaan en naleving van de arbeidswetten en fiscale en sociale verzekeringswetten te bevorderen.

Werkbaarheid en merkbaarheid

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

Berekening regeldrukgevolgen

Het ATR adviseert vanuit het oogpunt van transparantie en controleerbaarheid om de toelichting aan te vullen met een beschrijving van de regeldrukgevolgen op handelingsniveau alsmede met een beschrijving en berekening van de gevolgen van de op- en inrichting van de certificerende instelling, de normontwikkeling en de op- en inrichting van de inspectie-instellingen. In paragraaf 8.4 *Regeldruk* zijn de regeldrukgevolgen voor in- en uitleners kwantitatief in beeld gebracht en nader toegelicht. Een beschrijving en berekening van de gevolgen van de op- en inrichting van de certificerende instelling, de normontwikkeling en de op- en inrichting van de inspectie-instellingen is in deze fase nog niet mogelijk om te kwantificeren.

12.2.5 Nederlandse Arbeidsinspectie

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

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

De Arbeidsinspectie benoemt dat de verplichting voor inleners om met alleen gecertificeerde uitleners zaken te doen het verplichte certificeringsstelsel bijzonder maakt ten opzichte van eerdere vormen van regulering en daardoor naar verwachting effectiever.

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

Gegevensuitwisseling

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

De regering onderkent het belang van gegevensuitwisseling en heeft, in lijn met het advies van de Arbeidsinspectie, getracht met enkele wijzigingen de ruimte te bieden om al in een eerder stadium gegevens met de certificerende instelling te delen dan enkel wanneer er een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom is opgelegd. Ook is voorzien in een wettelijke grondslag om gegevens te verstrekken door de certificerende instelling en inspectie-instelling aan de Arbeidsinspectie, wanneer dat noodzakelijk is voor de uitvoering van haar taken. Zo bieden de grondslagen voor de uitwisseling van gegevens de mogelijkheid om de Arbeidsinspectie tijdig te informeren over een intrekking of schorsing van een certificaat met het oog op het toezicht op de naleving van de certificeringsplicht. Zie ook de toelichting bij het nieuwe artikel 14b.

De Arbeidsinspectie geeft aan dat het wenselijk is dat zij actief en real-time inzicht krijgt in intrekkingen van certificaten. Dit zal worden meegenomen in de uitwerking van de gegevensuitwisseling.

De Arbeidsinspectie stelt voor dat de inlener niet alleen via het openbare register, maar ook door een melding van de uitlener op de hoogte moet worden gesteld van een intrekking van het certificaat. De regering heeft overwogen om de uitlener te verplichten een intrekking aan de inlener te melden, maar heeft besloten om dit niet te doen. In het geval van een ingetrokken certificaat heeft een uitlener er geen belang bij om de inlener te informeren. Ook het beboetbaar stellen van overtreding door de uitlener biedt geen waarborg dat de uitlener zich hieraan zal houden – het feit dat het certificaat wordt ingetrokken, wijst er immers op dat de uitlener waarschijnlijk regels heeft overtreden. De regering acht

het daarom effectiever om het informeren van de inlener via het openbare register te laten verlopen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er voor inleners wordt beoogd te voorzien in een notificatiesysteem, waardoor zij zich actief kunnen laten informeren over de intrekking van het certificaat van een specifieke uitlener

Huisvestingsvereiste

De Arbeidsinspectie geeft aan dat zij graag ziet dat de SNF-normen met betrekking tot aanvaardbare huisvesting opgenomen worden in het normenkader, zodat de huisvestingnormen geborgd worden onafhankelijk van welke cao van toepassing is. Met name met oog op het wetsvoorstel goed verhuurderschap.

Om de werking van cao's niet te doorkruisen, is niet voorgeschreven dat huisvestingnormen uit een specifieke cao moeten gelden voor alle uitleners (ook als zij niet onder die cao vallen). De samenloop van het wetsvoorstel met het wetsvoorstel goed verhuurderschap is nader toegelicht in paragraaf 11.2.

Onderzoeksbevoegdheid huisvesting

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

De Waadi is opgedeeld in artikelen door de Arbeidsinspectie handhavend kan worden opgetreden en ten aanzien waarvan via de civiele rechter nakoming kan worden gevorderd. De Minister van SZW kan ingevolge artikel 15 van de Waadi, een onderzoek uitvoeren over de naleving van de artikelen ten aanzien waarvan via privaatrechtelijke weg nakoming kan worden gevorderd. Op deze manier is het toezicht op de naleving van de Waadi sluitend. Een dergelijk onderzoek wordt (op verzoek) uitgevoerd door de Arbeidsinspectie.

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

Ontwijken van het certificeringsstelsel

Volgens de Arbeidsinspectie kan de introductie van het verplichte certificeringsstelsel ertoe leiden dat vormen (van bemiddeling) van schijn-zelfstandigheid, onderaanneming van werk en andere vormen van arbitrage tussen de vraag en het aanbod van arbeid (platformen) worden ingezet om het certificeringsstelsel te ontwijken. De Arbeidsinspectie geeft aan dat de timing van aangekondigde wetgeving op dat gebied een afbreukrisico vormt voor het certificeringsstelsel. De regering verwijst hierbij naar de invulling van de wetsevaluatie, die nader is uiteengezet in hoofdstuk 10.

Boetebeleid

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

De regering onderkent dat mogelijke ontduikingsconstructies zich voor kunnen doen om de certificeringsplicht te ontwijken. Dit staat ook beschreven in hoofdstuk 8 Gevolgen. Overigens is het vooralsnog lastig inschatten wat de neveneffecten zullen zijn van de certificeringsplicht. De certificeringsplicht zal vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd worden, waarbij de evaluatie aanleidingen kan geven voor eventuele wetwijzigingen, zoals beschreven in hoofdstuk 10 *Evaluatie*. De vaststelling van het boetebeleid zal in samenspraak met de Arbeidsinspectie worden vastgesteld.

Buitenlandse uitleners

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

De regering wil via het certificeringsstelsel extra waarborgen dat buitenlandse uitleners zich houden aan hun wettelijke plicht (volgens artikel 8 WagwEU) om een melding te doen over de werkzaamheden

die buitenlandse werknemers in Nederland gaan verrichten.

In het normenkader zal daarom worden opgenomen dat uitleners dit moeten melden via het online meldloket voor gedetacheerde werknemers (postedworkers.nl) vóór aanvang van de werkzaamheden. Door deze eis op te nemen in het normenkader kan, overeenkomstig met de SNA-norm (NEN 4400-2), worden beoordeeld of de onderneming aan de eisen voldoet ten aanzien van het inlenen van personeel en/of uitbesteden van werk. De inspectie-instelling stelt vast, indien er sprake is van in- en doorlenen met een A1-verklaring, of er sprake is van een 'organische band' tussen de in het buitenland gevestigde uitlener en de werknemer, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de Arbeidsinspectie die voortvloeien uit de WagwEU en onderliggende regelgeving. De wijze waarop zal worden gecontroleerd of buitenlandse uitleners het normenkader naleven zal worden uitgewerkt in het door de certificerende instelling vast te stellen en door de Minister van SZW goed te keuren inspectieschema.

Informatie aan de arbeidskracht

Om de positie van de arbeidskracht te verbeteren, stelt de Arbeidsinspectie voor om de inlener te verplichten om de arbeidskracht, die op dat moment bij hem aan het werk is, te informeren over het voornemen dat het certificaat van de uitlener geschorst of ingetrokken wordt. De regering is van oordeel dat uitlener als goed werkgever de arbeidskracht hoort te informeren over de intrekking van het certificaat. Ook zal er een notificatiesysteem komen waardoor iedereen zich actief kan laten informeren over de intrekking van het certificaat van een specifieke uitlener.

Tot slot

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

De regering onderkent de waarde van de invoeringstoets en is voornemens de invoeringstoets één jaar na inwerkingtreding van de wet uit te voeren. Daarnaast verzoekt de Arbeidsinspectie tot een uitvoeringstoets wanneer de lagere regelgeving gereed is. De regering is hiertoe gaarne bereid. Naar aanleiding van de opmerkingen over de nieuwe artikelen 12d, 12f, en 22a, alsmede het gewijzigde artikel 13, wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van de toelichting. In navolging van het advies van de Arbeidsinspectie is het wetsvoorstel aangepast, zodat de certificerende instelling (en niet de Arbeidsinspectie) in de certificeringsprocedure controleert of de uitlener voldoet aan de verplichting om als onderneming of rechtspersoon te zijn ingeschreven in het Handelsregister.

12.2.6 Belastingdienst

De Minister van SZW heeft de Belastingdienst op 14 juli 2022 het conceptwetsvoorstel verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten toegezonden met het verzoek om deze te beoordelen op de gevolgen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de Belastingdienst. De Belastingdienst geeft nog geen eindoordeel over de uitvoerbaarheid van het conceptwetsvoorstel. Naar het oordeel van de Belastingdienst behoeft het conceptwetsvoorstel en de uitvoeringsgevolgen nadere uitwerking. Op een aantal punten vraagt de Belastingdienst om verduidelijking. De Belastingdienst heeft behoefte aan inzicht in de omvang van de groep uitleners en daarmee in de hoeveelheid gegevens die uitgewisseld zal worden vanuit de certificerende instelling. Volgens de Belastingdienst kan de omvang van de gegevensuitwisseling ook gevolgen hebben voor de benodigde informatievoorziening (IV)-ondersteuning voor gegevensdeling en capaciteitsclaim. Daarnaast kan de Belastingdienst nog niet inschatten welke gevolgen de lagere regelgeving heeft voor de uitvoerbaarheid en inpasbaarheid van systeemadaptaties in het kader van gegevens en AVG-aspecten. Voor de bepaling van de te verwachten IV-impact is die lagere regelgeving voor de Belastingdienst relevant. De regering heeft opdracht gegeven om de verwachte omvang van de groep uitleners in kaart te brengen.

De Belastingdienst ontvangt middelen voor een structurele uitbreiding van de capaciteit, gericht op een beter gerichte en adequatere inrichting van het toezicht, waarbij de extra handhavingsactiviteiten waar mogelijk worden ingepast in de reeds bestaande aanpak van de uitleensector.

De Belastingdienst geeft aan dat extra capaciteit nodig is voor de (toezichts)werkzaamheden die de Belastingdienst verwacht uit te voeren met het wetsvoorstel. De Belastingdienst benadrukt hierbij dat het tijdig vinden van geschikte medewerkers een voorwaarde is voor de uitvoerbaarheid van de toezicht door de Belastingdienst.

De Belastingdienst benadrukt verder dat de mate waarin het wetsvoorstel kan worden gehandhaafd ook afhangt van de mogelijkheden om aan effectieve risicoselectie te doen bij de toetsing van het normenkader door de inspectie-instellingen.

De regering onderkent de impact van de onderwerpen die nog bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld op de uitvoeringslast van de Belastingdienst. Deze dienst zal daarom bij het opstellen van de lagere regelgeving worden betrokken.

12.2.7 Kamer van Koophandel

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 15 juli 2022 de KvK gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren op het conceptwetsvoorstel. Op 8 september 2022 heeft de KvK de uitvoeringstoets gedeeld, waar een inschatting is gegeven van de uitvoerbaarheid en kosten van de regeling voor de KvK.

De KvK geeft aan dat de haalbaarheid van de beoogde invoerdatum van de wetswijziging niet afhankelijk is van IT-aanpassingen bij de KvK.

Wat betreft de uitvoerbaarheid geeft de KvK aan dat de impact van het wetsvoorstel op externe stakeholders en de effecten op de regeldruk middelgroot is. Naar het oordeel van de KvK verandert de administratieve last bij de KvK vrijwel niet voor uitleners en inleners.

Verder heeft de KvK in de begeleidende brief nog drietal beleidsmatige overwegingen meegegeven bij het conceptwetsvoorstel. De KvK heeft ten eerste gevraagd te verduidelijken of en op welke wijze de certificerende instelling en de inspectie-instellingen de inschrijving van een uitlener in het Handelsregister controleren en monitoren. De KvK geeft in overweging te regelen dat de certificerende instelling en de inspectie-instellingen voor hun publieke taken in opdracht van en namens de Minister van SZW het Handelsregister moeten gebruiken. De regering onderschrijft de argumenten van de KvK voor dit voorstel, namelijk de borging van het gebruik van het Handelsregister als authentiek bronregister, het voorkomen van onnodige administratieve lasten voor het bedrijfsleven voorkomen en het vergroten van de efficiëntie van de overheid. Met het oog op duidelijke grondslagen voor gegevensuitwisseling en de verantwoordelijkheid voor de verwerking van persoonsgegevens kiest de regering voor een expliciete grondslag voor het verstrekken van authentieke gegevens uit het Handelsregister aan de certificerende instelling (het vierde lid van het nieuwe artikel 14b). Als uitgangspunt geldt derhalve dat de certificerende instelling deze gegevens zelf opvraagt bij het Handelsregister en dat deze informatie niet door de aanvrager van een (voorlopig) certificaat of de certificaa houder hoeft te worden verstrekt.

Daarnaast heeft de KvK geadviseerd over het kosteloos bevragen van het Handelsregister door ambtenaren die belast worden met toezicht op de naleving van de normen. De KvK wijst bij dit advies op de bestaande wettelijke financieringssysteem van het Handelsregister dat gebaseerd is op de profijtbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de gebruiker betaalt voor de afname van Handelsregisterinformatie. Publieke afnemers dragen bij via een systeem van inputfinanciering en andere afnemers ontvangen een factuur. In navolging van dit advies wordt geregeld dat gegevensverstrekking voor de KvK niet kosteloos geschiedt maar tegen betaling van de daarvoor op grond van de Handelsregisterwet 2007 vastgestelde vergoeding.

Tot slot geeft de KvK in overweging of de opname van de certificaten in het openbare Handelsregister geschikter is dan in een nieuw op te richten openbare register. Naar het oordeel van de KvK zou dit de dubbele administratieve lasten, van het openbaar register naast het Handelsregister kunnen voorkomen.

Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat deze registers een ander doel dienen. Via het register bij de certificerende instelling kunnen inleners zich ervan vergewissen dat de (beoogde) uitlener gecertificeerd is. Het register van de KvK biedt deze mogelijkheid niet.

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

De Waadi is, voor zover hier van belang, van toepassing op terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, met uitzondering van terbeschikkingstelling ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk, in geval van collegiale uitleen en in geval van het uitlenen van arbeidskrachten in concernverband (intra-concern uitleen).¹³³ Deze algehele reikwijdte van de Waadi blijft ongewijzigd. Dat betekent dat voormelde vormen van terbeschikkingstelling ingevolge artikel 1, derde lid, ook zijn uitgezonderd van de certificeringsplicht.

In dit onderdeel wordt voorgesteld om de definitie van collegiale uitleen aan te passen, teneinde te voorkomen dat bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onduidelijkheid ontstaat over de vraag welke ondernemingen en rechtspersonen verplicht zijn om zich te certificeren. De definitie van collegiale uitleen komt te luiden: het tegen vergoeding van ten hoogste de loonkosten ter beschikking stellen van arbeidskrachten die bij degene, die hen ter beschikking stelt, ten behoeve van arbeid in diens onderneming in dienst zijn. Daarbij wordt in het aangepaste vierde lid voorzien in een grondslag om bij of krachtens AMvB de definitie van collegiale uitleen nader te kunnen bepalen. Gedacht kan worden aan een nadere invulling van het criterium 'ter beschikking stellen tegen vergoeding van ten hoogste de loonkosten'. De aangepaste definitie van collegiale uitleen is in paragraaf 3.2.2 van het

¹³³ Bij bedrijfsmatige terbeschikkingstelling in concernverband is in afwijking van artikel 1, derde lid, onder c, artikel 8a over de gelijke behandeling van arbeidskrachten evenwel van toepassing. Zie artikel 8a, achtste lid.

algemene deel van de toelichting aan de orde gesteld. Ten aanzien van de overige uitzonderingen, genoemd in artikel 1, derde lid, wordt geen aanleiding gezien voor een dergelijke verduidelijking. Met het vierde lid van artikel 1, zoals dat luidt voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, wordt bewerkstelligd dat de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst aan SNA ook gegevens mogen verstrekken over de vrijwillig gecertificeerde ondernemingen, voor zover die zich bezighouden met ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk. Gelet op de gegevensuitwisseling in verband met ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk zoals is uitgewerkt in de aangepaste artikelen 14a en 14b, kan de bepaling in het vierde lid, van artikel 1 komen te vervallen. Zie ook de toelichting bij de gewijzigde artikelen 14a en 14b.

De Waadi, zoals deze luidt ten tijde van indiening van dit wetsvoorstel, bevat een registratieplicht in het Handelsregister voor een onderneming of rechtspersoon (hierna kortheidshalve: de onderneming) die arbeidskrachten ter beschikking stelt. Met de introductie van de registratieplicht was onder meer beoogd het zelfreinigend vermogen van de branche te versterken door de private instanties die vrijwillige certificaten verlenen beter in staat te stellen om de markt te controleren. Dit geldt met name voor het vrijwillige certificaat van SNA.¹³⁴ Omdat met dit wetsvoorstel het hebben van een certificaat verplicht wordt gesteld voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, vervalt de definitie van erkende certificerende instellingen die vrijwillige certificaten verlenen. In het gewijzigde onderdeel g van het eerste lid wordt een nieuwe definitie van de certificerende instelling opgenomen, namelijk een instelling die bij ministeriële regeling door de Minister van SZW wordt aangewezen en die de in deze wet aan die instelling toegekende werkzaamheden verricht op het gebied van certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Zie ook paragraaf 6.1.1 van het algemene deel van de toelichting en de toelichting bij het voorgestelde artikel 12e.

Ten slotte worden de inspectie-instellingen gedefinieerd in het nieuwe onderdeel h van het eerste lid van artikel 1. Een inspectie-instelling is een door de RvA geaccrediteerde private instelling die op aanvraag door de certificerende instelling wordt aangewezen. Een inspectie-instelling voert bij een rechtspersoon of onderneming die arbeidskrachten ter beschikking stelt controles uit op de naleving van de eisen van het normenkader, bedoeld in artikel 12i. Zie voorts de toelichting bij artikel 12g.

Artikel I, onderdeel B

De regering stelt voor de certificeringsplicht, geregeld in het nieuwe hoofdstuk 3a, eveneens van toepassing te verklaren in geval van arbeid verricht aan boord van een Nederlands zeeschip. Artikel 1a behoeft daarvoor geen wijziging, omdat in het artikel reeds is bepaald dat de (gehele) Waadi en daarop berustende bepalingen mede van toepassing zijn op Nederlandse zeeschepen. Wel wordt ten aanzien van een nieuwe norm, die wordt voorgesteld in hoofdstuk 3 van de Waadi, namelijk het huisvestingsvereiste, voorgesteld om op wetsniveau vast te stellen dat die niet van toepassing is op de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in de zeevaart. Artikel 1a wordt om die reden aangepast. Verwezen wordt naar paragraaf 12.1.2 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel C

Met het nieuwe artikel 1b wordt een grondslag gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur een of meer bepaalde sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt van het bepaalde in het nieuwe hoofdstuk 3a uit te zonderen in het geval die sectoren onevenredig worden geschaad in verhouding tot de met de Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten beoogde doelen. Verwezen wordt naar paragraaf 3.4 van het algemene deel van de toelichting. In het geval een uitzondering in een bepaalde sector wordt toegestaan, zijn op de uitlener, voor zover die arbeidskrachten aan de in de AMvB aangewezen sector ter beschikking stelt, en de inlener die in de desbetreffende sector actief is, de verplichtingen die voortvloeien uit het voorgestelde hoofdstuk 3a niet van toepassing. De toezichthoudende ambtenaren van de Waadi zien toe op de naleving van deze uitzondering.

Naast de mogelijkheid om bepaalde categorieën van het bedrijfsleven of de arbeidsmarkt van de certificeringsplicht uit te zonderen, blijft de mogelijkheid bestaan om aanvullende sectorspecifieke (materiële) eisen te stellen ten aanzien van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. De mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een sectorale vergunningstelstel te introduceren komt evenwel te vervallen. Verwezen wordt naar de toelichting bij het aangepaste artikel 12.

Artikel I, onderdeel D

Artikel 7a, eerste lid, zoals dat luidt ten tijde van indiening van dit wetsvoorstel, legt de verplichting op aan een ieder die arbeidskrachten ter beschikking stelt om zich als 'uitzendonderneming' te registreren

¹³⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 872, nr. 3, p. 5

in het Handelsregister. Dit artikel komt te vervallen, omdat met de inwerkintreding van dit wetsvoorstel arbeidskrachten alleen ter beschikking mogen worden gesteld in het geval de onderneming over een certificaat beschikt. De gecertificeerde uitlener wordt bovendien ingeschreven in een daartoe op te stellen register dat wordt beheerd door de certificerende instelling (zie het nieuwe artikel 12h). Inleners kunnen dat register raadplegen om vast te stellen of zij arbeidskrachten inlenen van een gecertificeerde uitlener. De verplichting tot registratie in het Handelsregister van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, wordt hiermee overbodig. Overigens blijft ingevolge artikel 11 en 15 van het Handelsregisterbesluit 2008 gelden dat ondernemingen en rechtspersonen een korte aanduiding van hun activiteiten moeten opgeven. De Kamer van Koophandel koppelt aan deze activiteiten aan één of meer zogenoemde SBI-codes.

Artikel I, onderdelen E en F

Het huidige artikel 12 van de wet biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur sectorspecifieke maatregelen te treffen op het gebied van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Dit dient in het belang te zijn van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of het belang van de betrokken arbeidskrachten. Een van de maatregelen is, ingevolge het tweede lid, de introductie van een vergunningstelsel voor de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in een of meer bepaalde sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt. Eerder achtte de regering dat een dergelijk specifieke regime nuttig kan zijn ter correctie van ongewenste situaties op de arbeidsmarkt. Daarbij werd gedacht aan situaties waarin een dermate sterke onevenwichtigheid bestaat tussen vraag en aanbod dat daardoor de werkzoekenden in te grote mate afhankelijk worden van de uitlener. Wanneer in dergelijke bijzondere omstandigheden de gebruikelijke handhavingssystemen tekort schieten, achtte de regering de mogelijkheid om in te grijpen noodzakelijk. Het zwaardere middel van de (partiële) vergunningplicht zou bovendien eerst worden ingezet wanneer vastgesteld kon worden dat het lichtere middel, het vaststellen van specifieke gedragsnormen, onvoldoende corrigerend effect had.¹³⁵

Nu met het voorliggende wetsvoorstel een verplichte certificering voor de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten wordt voorgesteld, wordt de mogelijkheid van het introduceren van een vergunningplicht niet langer noodzakelijk geacht, aangezien beide verplichtingen gericht zijn op de regulering van de uitleenbranche en feitelijk hetzelfde effect sorteren. Om die reden vervalt het tweede lid van artikel 12. Echter, de mogelijkheid tot sectorspecifieke regelgeving blijft gehandhaafd (het huidige eerste lid van artikel 12). Hierbij wordt gedacht aan situaties waarbij het in bepaalde sectoren noodzakelijk wordt geacht om (tijdelijk) naast de verplichte certificering aanvullende (materiële) gedragsnormen op te stellen teneinde ongewenste situaties in bepaalde sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt ongedaan te maken.

Als gevolg van voormelde wijziging van artikel 12 (artikel I, onderdeel F) wordt ook de verwijzing naar dat artikel in artikel 7b aangepast (artikel I, onderdeel E).

Artikel I, onderdeel G

Ingevolge het huidige artikel 12a geldt reeds een informatieplicht voor de inlener om de bij hem geldende arbeidsvoorwaarden te overleggen aan de uitlener die op grond van artikel 8 van de Waadi of de payrollwerkgever die op grond van het voorgestelde artikel 8a verantwoordelijk is voor het naleven van deze voorwaarden ten aanzien van de arbeidskracht. Voorgesteld wordt artikel 12a aldus aan te passen dat de uitlener de verplichting heeft jegens de ter beschikking gestelde arbeidskracht om deze informatie onverwijld door te zenden. Naar het oordeel van de regering past dit voorstel bij de overige voorstellen die in dit wetsvoorstel worden gedaan ter verbetering van de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Aan de hand van de verstrekte informatie wordt de arbeidskracht immers in staat gesteld om zelf te controleren of aan hem ten minste dezelfde arbeidvoorwaarden zijn toegekend als die welke gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener. De arbeidskracht is daarmee niet langer uitsluitend afhankelijk van de informatie die de uitlener verstrekt op grond van het Burgerlijk Wetboek (ingevolge artikel 655 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek) en krijgt de mogelijkheid om de door de uitlener verstrekte informatie te vergelijken met de door de inlener verstrekte informatie. Deze verplichting is derhalve een aanvulling op het bepaalde in voormeld artikel van het BW. Voor de transnationale dienstverrichter geldt de verplichting om de door de inlener verstrekte informatie door te sturen naar de arbeidskracht ook als aanvulling op het bepaalde in artikel 3, tweede lid, van de WagwEU. In dat artikel wordt geregeld dat de werkgever de werknemer, voor zijn vertrek naar de andere lidstaat, in kennis moet stellen van onder meer het loon waarop de werknemer recht heeft volgens het geldende recht van de ontvangende lidstaat.

De verplichting houdt in dat de uitlener de informatie onverwijld doorstuurt naar de arbeidskracht. Ingevolge het eerste lid, rust op de inlener de verplichting om voor aanvang van de terbeschikkingstel-

¹³⁵ Kamerstukken II 1996/97, 25 264, nr. 3, p. 14 en 21

ling de informatie aan de uitlener te verstrekken. Indien de inlener vlak voor de terbeschikkingstelling hieraan voldoet, kan dit tot gevolg hebben dat de uitlener feitelijk pas na de start van de terbeschikkingstelling de informatie kan doorsturen. Dit wordt niet bezwaarlijk geacht, omdat de verplichting voor de inlener om informatie voor de aanvang van de terbeschikkingstelling door te sturen naar de uitlener en de verplichting voor de uitlener om die informatie onverwijld door te sturen naar de arbeidskracht tot gevolg zullen hebben dat arbeidskracht de informatie – zoals die door de inlener is verstrekt – zo spoedig mogelijk van de uitlener ontvangt.

Artikel I, onderdeel H

Een uitlener is ingevolge de Waadi niet verplicht om te voorzien in de huisvesting van een arbeidskracht die door hem ter beschikking wordt gesteld. Het voorgestelde artikel 12b brengt daarin geen verandering. Wel wordt in dit artikel geregeld dat indien wordt voorzien in huisvesting ten behoeve van de terbeschikkingstelling van de arbeidskracht in Nederland, de aangeboden huisvesting afkomstig dient te zijn van een daartoe gecertificeerde verhuurder conform afspraken die hierover bij cao zijn gemaakt ofwel een woningcorporatie.

Voormelde verplichting houdt in dat in het geval een uitlener die onder een cao valt waarin afspraken zijn gemaakt over gecertificeerde huisvesting ook daadwerkelijk die gecertificeerde huisvesting conform de bij cao gemaakte afspraken dient aan te bieden. Een (in Nederland of in het buitenland gevestigde) uitlener die niet onder een cao valt of niet bij een cao waarin afspraken zijn gemaakt over gecertificeerde huisvesting is aangesloten, zal huisvesting moeten aanbieden van een woningcorporatie. Gecertificeerde huisvesting is gebaseerd op een daarvoor opgesteld keurmerk. Dat keurmerk dient bij cao te zijn afgesproken en moet worden verstrekt door instellingen die door de RvA daarvoor zijn geaccrediteerd. Doordat instellingen die de certificaten verlenen moeten beschikken over een accreditatie, wordt geborgd dat die instellingen competent zijn voor het verlenen van certificaten overeenkomstig het keurmerk. Huisvestingskeurmerken zien op de kwaliteit van huisvesting van werknemers. Het betreft bijvoorbeeld het keurmerk van de Stichting Normering Flexwonen (SNF), bestaande uit normen die zijn afgesproken in de ABU- en NBBU-cao voor uitzendkrachten (artikel 36 en Bijlage V). Deze normen zien op voldoende ruimte en privacy, adequaat sanitair, veiligheid en hygiëne, adequate voorzieningen, informatievoorziening, brandveiligheid en goed werkgeverschap. Daarnaast ziet een huisvestingskeurmerk op de naleving van nationale en lokale wet- en regelgeving (onder andere het Bouwbesluit en bestemmingsplannen). De verwachting is onder meer dat het SNF-keurmerk eveneens zal zien op de naleving van de nieuwe wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit het wetsvoorstel goed verhuurderschap.¹³⁶ Zie voor een toelichting over de samenhang tussen het voorliggende wetsvoorstel en het wetsvoorstel goed verhuurderschap paragraaf 11.2 van het algemene deel van de toelichting.

De in dit artikel geïntroduceerde verplichting in verband met de aanbieding van huisvesting aan ter beschikking gestelde arbeidskrachten zal onderdeel uitmaken van het normenkader die door de certificerende instelling wordt opgesteld en waaraan moet worden voldaan om een certificaat voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten te krijgen en te behouden. Zie ook de toelichting bij het nieuwe artikel 12i.

Een verplichting die vergelijkbaar is aan het huisvestingsvereiste geldt ingevolge artikel 2a van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag reeds in het geval een arbeidskracht de uitlener machtigt om de kosten in verband met de huisvesting in te houden op het minimumloon. In dit wetsvoorstel wordt evenwel uit oogpunt van betere bescherming van ter beschikking gestelde arbeidskrachten geregeld dat in gevallen waarin door de uitlener huisvesting ten behoeve van het ter beschikking stellen van de arbeidskracht in Nederland wordt aangeboden – dus ook in die gevallen waarbij geen sprake is van inhouding van de huisvestingskosten op het minimumloon – de huisvesting afkomstig dient te zijn van een toegelaten instelling als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet dan wel een gecertificeerde verhuurder. Om deze reden wordt in het voorgestelde artikel gebruik gemaakt van de woorden ‘voorzien in de huisvesting’. Hiervan kan onder meer sprake zijn, indien:

- in een arbeidsovereenkomst of uitzendbevestiging is aangegeven dat huisvesting beschikbaar wordt gesteld door of namens de uitlener;
- een huur/gebruiksovereenkomst is afgesloten tussen de uitlener en de ter beschikking gestelde arbeidskracht;
- inhouding voor huisvesting op het loon/de vergoeding plaatsvindt;
- de arbeidskracht anderszins aan de uitlener een bijdrage betaalt voor huisvesting, onderhoud van huisvesting of nutsvoorzieningen.

Met de woorden ‘doet voorzien’ wordt tot uitdrukking gebracht dat de verplichting tot het aanbieden van huisvesting die afkomstig is van een toegelaten instelling als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet dan wel een gecertificeerde verhuurder eveneens geldt in het geval de uitlener door tussenkomst van een derde voorziet in de huisvesting van de door hem ter beschikking gestelde arbeidskrachten.

¹³⁶ Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 2

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was gekozen voor de formulering 'huisvesting ten behoeve van het hoofdverblijf van de arbeidskracht in Nederland'. Hiervan is evenwel afgezien, omdat dit begrip met name in relatie tot arbeidsmigranten tot verwarring kan leiden. Arbeidsmigranten hebben immers hun hoofdverblijf veelal buiten Nederland. Zo wordt een inschrijving in de BRP in het algemeen gezien als een aanwijzing dat de betrokkene zijn hoofdverblijf heeft op het adres waarop hij is ingeschreven. Dit wetsvoorstel beoogt echter ook de kwaliteit van huisvesting van arbeidskrachten die hun hoofdverblijf buiten Nederland hebben, te verbeteren. Voor de toepassing van het huisvestingsvereiste is dan ook bepalend of huisvesting wordt aangeboden om het ter beschikking stellen van de arbeidskracht in Nederland mogelijk te maken dan wel te faciliteren. Het begrip 'ten behoeve van de terbeschikkingstelling in Nederland' is in dit wetsvoorstel niet gedefinieerd. In het normenkader, aan de hand waarvan onder meer wordt getoetst of uitleners in overeenstemming met deze verplichting handelen, kan aan dit begrip nadere invulling worden gegeven. Zo kan worden verduidelijkt dat het voorgestelde artikel 12b is niet van toepassing in het geval (tijdelijk) verblijf wordt aangeboden of verblijfskosten worden vergoed van reeds in Nederland verblijvende arbeidskrachten in verband met bijvoorbeeld verplichte meerdaagse trainingen of in het geval van in Nederland woonachtige arbeidskrachten die (vakantie)werk verrichten in Nederland, op (grote) afstand van hun woon- of verblijfplaats.

Artikel I, onderdeel I

Hoofdstuk 3a. Certificering ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Hoewel hoofdstuk 3 van de Waadi betrekking heeft op terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, is ervoor gekozen de certificeringsplicht voor terbeschikkingstelling in een nieuw hoofdstuk 3a te regelen. Het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften van hoofdstuk 3 met betrekking tot de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (met uitzondering van het huidige artikel 7a, dat als gevolg van dit wetsvoorstel komt te vervallen) wordt in beginsel niet tot het publieke domein gerekend. De gedachte hierachter is dat de naleving van deze wettelijke voorschriften – al dan niet geholpen door onderzoek dat de Arbeidsinspectie op grond van artikel 15 op verzoek kan verrichten – kan worden afgedwongen via het privaatrecht. De regering acht het echter daarnaast – onder meer met het oog op de betere beheersing van de uitleenbranche en de bescherming van arbeidskrachten – noodzakelijk om de terbeschikkingstelling afhankelijk te maken van een verplichte certificering. Hoewel de eisen die in het kader van de verplichte certificering worden gesteld (het normenkader) deels aansluiten bij de private normen van hoofdstuk 3 en de certificerende instelling toeziet op de naleving van die eisen, valt de naleving van de certificeringsplicht als zodanig binnen het publieke domein. De toezichthoudende ambtenaren van de Waadi zien dan ook toe op de naleving van de verplichting voor uitleners om over een certificaat te beschikken om arbeidskrachten ter beschikking te kunnen stellen en op de naleving van de verplichting voor inleners om uitsluitend arbeidskrachten in te lenen van gecertificeerde uitleners. Om het karakter van de publiekrechtelijke normen in het certificeringsstelsel te onderscheiden van de private (gedrags-)normen die reeds in hoofdstuk 3 van de Waadi zijn geregeld, wordt de certificeringsplicht in het voorgestelde hoofdstuk 3a geregeld. Ten aanzien van de in hoofdstuk 3a gehanteerde terminologie wordt het volgende opgemerkt. De huidige bepalingen in de Waadi over het ter beschikking stellen van arbeidskrachten zien op de uitlener en de inlener, die met name in dit hoofdstuk worden geduid als degene die de arbeidskracht ter beschikking stelt respectievelijk degene aan wie arbeidskrachten ter beschikking zijn gesteld. In het laatste geval wordt de inlener bedoeld onder wiens toezicht en leiding de ter beschikking gestelde arbeidskracht arbeid verricht. Hoewel deze definities met de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel blijven gehandhaafd, vraagt de introductie van een certificeringsplicht en andere nieuwe verplichtingen voor in- en uitlener in sommige gevallen ook om een nadere precisering van deze begrippen.

Wat betreft de uitlener wordt in het nieuwe artikel 12c benadrukt dat alleen een onderneming of rechtspersoon, die gecertificeerd is, arbeidskrachten ter beschikking kan stellen. Onder rechtspersoon moet worden verstaan hetgeen daartoe wordt verstaan in artikel 2:3 van het BW: verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en stichtingen. Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel e, wordt onder onderneming verstaan de onderneming, bedoeld in de Wet op de ondernemingsraden: elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht. Een natuurlijk persoon, zonder onderneming, kan derhalve geen arbeidskrachten ter beschikking stellen. Met name in de artikelen over de certificering (en het certificeringsproces) worden – wat betreft de uitlener – ook de begrippen certificaathouder en aanvrager gebruikt onder meer om inzichtelijk te maken in welk stadium de uitlener aan een bepaalde verplichting moet voldoen. Ten slotte wordt in het kader van de verplichtingen van de inlener tot uitdrukking gebracht dat deze ten aanzien van de terbeschikkingstelling van een arbeidskracht bij doorlening steeds de certificering van twee uitleners dient te controleren, namelijk van de degene die de arbeidskracht rechtstreeks aan de inlener ter beschikking stelt én van de formele werkgever van de arbeidskracht dan wel degene die uit hoofde van een arbeidsver-

houding anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst een vergoeding is verschuldigd aan de arbeidskracht.

Ten aanzien van het (inleen)verbod en de administratieplicht van de inlener wordt in de voorgestelde artikelen 12d en 12e met de gebruikte terminologie inzichtelijk gemaakt dat – anders dan in de rest van de Waadi – onder inlener (degene aan wie de arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld) niet alleen moet worden verstaan degene onder wiens toezicht of leiding de ter beschikking gestelde arbeidskracht arbeid verricht, maar ook de doorlener, namelijk degene aan wie een arbeidskracht ter beschikking is gesteld en die de arbeidskracht vervolgens ter beschikking stelt aan een derde. Zie ook de toelichting bij de voormelde artikelen. Het (inleen)verbod en de administratieplicht gelden derhalve ook voor de inlener voor zover die (uitsluitend) als doorlener optreedt.

Artikel 12c. Uitleenverbod, meld- en administratieplicht uitlener

Artikel 12c, eerste lid

Ingevolge artikel 12c, eerste lid, is het verboden om arbeidskrachten ter beschikking te stellen anders dan door middel van een onderneming of rechtspersoon die in het bezit is van een (voorlopig) certificaat voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. In de voorgestelde paragraaf 2 van het nieuwe hoofdstuk 3a is de procedure voor het verkrijgen van een certificaat geregeld. Het certificaat is niet overdraagbaar en wordt verleend aan de rechtspersoon of onderneming zoals die is ingeschreven in het Handelsregister.

Zie de toelichting bij het nieuwe artikel 12e. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat voor zover uitleners in het kader van de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten activiteiten, bijvoorbeeld van juridische of administratieve aard, feitelijk uitbesteden aan derden, deze omstandigheid er niet aan in de weg staat dat zij als uitlener verantwoordelijk blijven voor de naleving van de certificeringsplicht. Voor de uitlener aan wie een certificaat is verleend, geldt bovendien een meldplicht en een administratieplicht. De gecertificeerde uitlener dient in de eigen administratie vast te leggen welke arbeidskrachten door die uitlener ter beschikking worden gesteld en aan wie de arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld (het derde lid). Deze informatie dient uiterlijk voor de aanvang van de terbeschikkingstelling in de administratie te zijn opgenomen. Met het oog op het toezicht op de naleving van de certificeringsplicht en teneinde controles met betrekking tot onder meer de loonadministratie van de uitlener mogelijk te maken, wordt geregeld dat de uitlener de informatie met betrekking tot de terbeschikkingstelling dient te bewaren tot ten minste zeven jaar na het einde van het kalenderjaar waarin de terbeschikkingstelling van de arbeidskracht is beëindigd (het voorgestelde vijfde lid). Hierbij is aangesloten bij de voor bedrijven geldende bewaartermijn van zeven jaar van financiële gegevens.

Artikel 12c, tweede lid

Daarnaast verplicht het tweede lid de gecertificeerde uitlener om voor de aanvang van de terbeschikkingstelling aan de inlener schriftelijk dan wel elektronisch kenbaar te maken dat deze arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld. Hiermee wordt erop toegezien dat een gecertificeerde uitlener kenbaar maakt op welke arbeidsrelaties de certificering van toepassing is. Immers, voorkomen moet worden dat een onderneming een certificaat aanvraagt voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, doch (een deel van) de arbeidskrachten niet overeenkomstig het certificaat ter beschikking stelt door de arbeidsrelatie (ten onrechte) niet als terbeschikkingstelling van arbeid aan te merken, maar bijvoorbeeld als aanneming van werk. Door deze verplichting wordt het voor toezichthoudende ambtenaren van de Waadi mogelijk om te controleren of de uitlener de arbeidskrachten op de juiste wijze kwalificeert. Een onjuiste vaststelling van de arbeidsrelatie in de eigen administratie en richting de inlener worden als een overtredingen van de certificeringsplicht aangemerkt die beboetbaar zijn (verwezen wordt naar artikel 16 van de wet, zoals gewijzigd met dit wetsvoorstel).

De wijze waarop aan de meldplicht wordt voldaan is – anders dan het vereiste dat deze schriftelijk of elektronisch dient te geschieden – niet nader bepaald. Naar verwachting kunnen uitleners de bestaande informatiestromen tussen uitlener en inlener (waaronder door middel van raamovereenkomsten en opdrachtbevestigingen) inzetten om aan deze verplichting te voldoen.

Artikel 12c, vierde lid

In het vierde lid van het nieuwe artikel 12c wordt geregeld dat de meldplicht niet van toepassing is op een uitlener die reeds uit hoofde van andere, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bepalingen een meldingsplicht heeft. Hierbij wordt gedacht aan de verplichtingen voor dienstverrichters ingevolge artikel 8 van de Wet arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde werknemers. Van transnationale dienstverrichting als bedoeld in die wet kan sprake zijn in het geval van ‘het door de dienstverrichter tegen vergoeding ter beschikking stellen van een werknemer aan de dienstontvanger om onder toezicht en leiding van de dienstontvanger arbeid te verrichten op het grondgebied van een andere lidstaat’. Ingevolge het eerste lid van artikel 8 moet de dienstverrichter die een werknemer

detacheert naar Nederland dit op een tijdstip voor aanvang van de werkzaamheden melden aan de Minister van SZW (die voor de uitvoering van deze werkzaamheden de Sociale Verzekeringsbank heeft aangewezen).¹³⁷

In het tweede lid van artikel 8 wordt geregeld dat de desbetreffende dienstverrichter voor aanvang van de werkzaamheden aan de dienstontvanger een schriftelijk of elektronisch afschrift van de melding verstrekt, met daarin onder meer de gegevens over:

1. zijn identiteit;
2. de identiteit van de gedetacheerde werknemer;
3. het adres van de werkplek en;
4. de aard en duur van de werkzaamheden.

Onder de aard van de werkzaamheden dient naar het oordeel van de regering mede te worden verstaan de vorm van de transnationale dienstverrichting, zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, van de WagwEU. Transnationale dienstverrichting betreft – kort samengevat – zuivere dienstverlening, detachering binnen multinationale concerns dan wel van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten.¹³⁸ De dienstverrichter kan derhalve worden gevraagd kenbaar te maken dat van dat laatste sprake is. Uitgaande van voormelde uitleg van artikel 8, tweede lid, WagwEU wordt dan ook geconcludeerd dat de dienstverrichter die arbeidskrachten in Nederland ter beschikking stelt, met de naleving artikel 8, eerste en tweede lid, dezelfde informatie aan de inlener zal verstrekken als die moet worden verstrekt ingevolge de voorgestelde meldplicht in de Waadi. Die meldplicht houdt immers, zoals hiervoor is toegelicht is, in dat de uitlener voor de aanvang van de terbeschikkingstelling schriftelijk of elektronisch aan de inlener meldt welke arbeidskracht een ter beschikking gestelde arbeidskracht betreft. Bovendien houdt de Arbeidsinspectie – evenals in het geval van de voorgestelde meldplicht in de Waadi, toezicht op de naleving van artikel 8 van de WagwEU en kan bij het niet naleven van die verplichting handhavend optreden (artikelen 5 en 12 van die wet).

Gelet op het voorgaande wordt derhalve voorgesteld om in artikel 12c te regelen dat de meldplicht niet van toepassing is op een uitlener die reeds uit hoofde van andere, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bepalingen een meldingsplicht heeft. Dit wordt uit oogpunt van de harmonisering van verplichtingen die in verschillende wetten aan dezelfde betrokkene worden opgelegd, wenselijk geacht. Het buiten toepassing verklaren van artikel 12c, tweede lid, dient zoals voorgesteld bij algemene maatregel van bestuur (zoals het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie of het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs) te worden geregeld.

Gelet op het belang van de naleving van de meldplicht van de transnationale dienstverrichter voor onder meer de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit het certificeringsstelsel, wordt daarnaast voorgesteld om de naleving van artikel 8 van de WagwEU onderdeel te laten uitmaken van het normenkader.

Artikel 12d. Inleenverbod en administratieplicht inlener

Artikel 12d bevat een verbod op het inlenen van arbeidskrachten van een uitlener die niet gecertificeerd is. Daarnaast geldt een administratieplicht voor de inlener.

Artikel 12d, eerste lid

Allereerst mag de inlener geen arbeidskrachten inlenen die ter beschikking worden gesteld door de niet-gecertificeerde werkgever of degene die uit hoofde van een arbeidsverhouding een vergoeding is verschuldigd aan de arbeidskracht (hierna ook: de formele uitlenende werkgever). In het geval sprake is van doorlening, mag de inlener ook geen arbeidskrachten inlenen van een niet-gecertificeerde uitlener die de arbeidskracht aan de inlener ter beschikking stelt. In geval van doorlening, dient de inlener derhalve te controleren of zowel de formele uitlenende werkgever als de uitlener die de arbeidskracht rechtstreeks aan de inlener ter beschikking stelt over een certificaat beschikt. De verplichting dat ook de formele uitlenende werkgever gecertificeerd moet zijn, volgt uit het feit dat deze werkgever primair de arbeidsrechtelijke en fiscale verantwoordelijkheid draagt voor de ter beschikking gestelde arbeidskracht. Bij deze uitlener treden dus ook de grootste risico's op ingeval er niet aan de certificeringsplicht wordt voldaan. Verwezen wordt naar paragraaf 5.2 van het algemene deel van de toelichting.

De formele uitlenende werkgever betreft allereerst de werkgever als bedoeld in artikel 7:690 van het BW die een uitzendovereenkomst met de arbeidskracht heeft of een werkgever als bedoeld in artikel 7:610 van het BW. Omdat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten een ruimer begrip is dan het uitzenden van arbeidskrachten op basis van een arbeidsovereenkomst, betreft de formele uitlenende

¹³⁷ Artikel 1a, eerste lid, van de Regeling arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 8, achtste lid, van de WagwEU.

¹³⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 408, nr. 3, p. 5

werkgever ook degene die uit hoofde van een (andere) arbeidsverhouding anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst een vergoeding is verschuldigd aan de arbeidskracht.

Artikel 12d, tweede en derde lid

Het tweede lid van artikel 12d legt aan de inlener een administratieplicht op. Met het oog op het toezicht op de naleving van de verplichtingen van de inlener door de toezichthoudende ambtenaar van de Waadi, dient de inlener in de eigen administratie vast te leggen welke arbeidskrachten door welke uitlener ter beschikking worden gesteld. Aangezien de uitlener uiterlijk voor de aanvang van de terbeschikkingstelling aan zijn meldplicht moet hebben voldaan, dient de inlener uiterlijk op de dag waarop de terbeschikkingstelling aanvangt aan de administratieplicht hebben voldaan. Deze termijnen maken het voor de toezichthouder mogelijk om vanaf de dag na de aanvang van de terbeschikkingstelling te controleren of de inlener aan de administratieplicht voldoet en of de uitlener aan meldplicht heeft voldaan. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de inlener ingevolge de medewerkingsplicht, bedoeld in artikel 5:20 van de Awb verplicht is om desgevraagd in het kader van het toezicht op de naleving van de Waadi de betreffende gegevens aan de toezichthoudende ambtenaar van de Waadi te verlenen.

De informatie die de inlener registreert dient overeen te komen met de melding van de uitlener. Om te kunnen voldoen aan zijn administratieplicht zal de inlener derhalve erop moeten toezien dat een uitlener de betreffende ter beschikking gestelde arbeidskrachten als zodanig heeft gemeld. Wordt de melding niet gedaan door de uitlener, dan kan de inlener daar alsnog om verzoeken of op zoek gaan naar een andere gecertificeerde uitlener. Aan de koppeling tussen de administratieplicht van de inlener aan de meldplicht van de uitlener ligt het uitgangspunt ten grondslag dat zowel de uitlener als de inlener verantwoordelijk is voor de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten overeenkomstig het certificeringstelsel.

De administratieplicht voor de inlener geldt uitsluitend ten aanzien van de uitlener die de arbeidskracht rechtstreeks aan de inlener ter beschikking stelt. Als gevolg van de verwijzing naar artikel 12c, tweede lid, is een overtreding van de administratieplicht van de inlener bovendien slechts aan de orde in een situatie waarin de uitlener gecertificeerd is, maar aan de inlener niet heeft gemeld dat een arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld of in het geval de inlener die informatie niet heeft geregistreerd in de eigen administratie. In het geval de inlener arbeidskrachten inleent van een niet-gecertificeerde uitlener, is de inlener reeds om die reden in overtreding van artikel 12d, eerste lid. Een overtreding van artikel 12d, tweede lid, is dan niet aan de orde. In het geval de inlener arbeidskrachten inleent van een gecertificeerde uitlener, doch deze aan hem zijn uitgeleend zonder (schriftelijke of elektronische) mededeling dat de arbeidskracht ter beschikking worden gesteld, zal de inlener in strijd handelen met artikel 12d, tweede lid, omdat de inlener niet overeenkomstig de melding van de gecertificeerde uitlener kan registreren welke arbeidskrachten aan hem ter beschikking zijn gesteld. In artikel 16 van de wet, waarin wordt geregeld in welke gevallen sprake is van een overtreding van de Waadi, wordt daarom voorgesteld te regelen dat (ten aanzien van ieder ter beschikking gestelde arbeidskracht) het niet naleven van artikel 12d, eerste lid, dan wel het niet naleven van artikel 12d, tweede lid, als een overtreding wordt aangemerkt.

De inlener wordt – evenals de uitlener – verplicht om de gegevens die in het kader van de administratieplicht worden vastgelegd te bewaren tot ten minste zeven jaar na het einde van het kalenderjaar waarin de terbeschikkingstelling van de desbetreffende arbeidskracht is beëindigd (derde lid). Verwezen wordt in dit verband naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 12c, vijfde lid.

Artikel 12d, vierde lid

In het vierde lid wordt vastgesteld wie onder inlener moet worden verstaan. Anders dan artikel 7a, derde lid, van de Waadi, zoals die luidt ten tijde van indiening van dit wetsvoorstel, wordt in het nieuwe vierde lid niet verwezen naar de definitie van inlener als bedoeld in artikel 34, eerste en tweede lid, van de Invorderingswet 1990. Ingevolge het tweede lid van dat artikel moet onder inlener mede worden verstaan de doolener, zijnde degene aan wie een werknemer ter beschikking is gesteld en die deze werknemer vervolgens ter beschikking stelt *aan een derde om onder diens toezicht of leiding werkzaam te zijn*. In het kader van de certificeringsplicht wordt echter van belang geacht dat een doolener ook als inlener wordt aangemerkt in het geval deze een arbeidskracht ter beschikking stelt aan een andere doolener. Ook in dat geval dient de doolener, in zijn hoedanigheid als inlener, het inleenverbod en de administratieplicht, bedoeld in artikel 12d, na te leven. Gelet hierop wordt in het derde lid geregeld dat onder inlener wordt verstaan de degene onder wiens toezicht of leiding de arbeidskracht werkzaamheden verricht én de doolener die arbeidskrachten inleent om die vervolgens ter beschikking te stellen *aan een derde*. Een derde kan derhalve een inlener zijn onder wiens toezicht of leiding de arbeidskracht werkzaam is, maar het kan ook een andere doolener betreffen. Opgemerkt wordt in dit verband dat de doolener, voor zover deze arbeidskrachten ter beschikking stelt aan een ander (ook) moet worden aangemerkt als een uitlener, waarop artikel 12c van toepassing is.

Voorbeeld 1:

Formele werkgever A leent uit aan inlener B waar de arbeid wordt verricht.

- B stelt ingevolge artikel 12d, eerste lid, vast of A is gecertificeerd. A is immers de formele werkgever van de arbeidskracht én leent de arbeidskracht (rechtstreeks) uit aan B.
- Omdat A de arbeidskracht (rechtstreeks) aan B ter beschikking stelt, registreert B ingevolge artikel 12d, tweede lid, op basis van de melding van A welke arbeidskrachten door A aan B als ter beschikking gestelde arbeidskracht worden uitgeleend.

Voorbeeld 2:

Formele werkgever A leent uit aan doorlener B. Doorlener B leent uit aan inlener C waar de arbeid wordt verricht.

- C stelt ingevolge artikel 12d, eerste lid, vast of A en B zijn gecertificeerd. A is de formele uitlenende werkgever van de arbeidskracht en B stelt de arbeidskracht rechtstreeks ter beschikking aan C.
- Omdat B de arbeidskracht rechtstreeks aan C ter beschikking stelt, registreert C ingevolge artikel 12d, tweede lid, op basis van de melding van B welke arbeidskrachten door B aan C als ter beschikking gestelde arbeidskracht worden uitgeleend.
- B controleert of A gecertificeerd is. Ook in dit geval omdat A de formele uitlenende werkgever van de arbeidskracht is en daarnaast omdat A de arbeidskracht (rechtstreeks) uitleent aan B.
- Omdat A de arbeidskracht rechtstreeks aan B ter beschikking stelt, registreert B, ingevolge artikel 12d, tweede lid, op basis van de melding van A welke arbeidskrachten door A aan B als ter beschikking gestelde arbeidskracht worden uitgeleend.

Artikel 12e. Verlenen certificaat

Dit artikel stelt regels over het certificeren van uitleners.

Artikel 12e, eerste lid

De Minister van SZW wijst de instelling aan die de certificaten mag verlenen, namelijk de certificerende instelling (eerste lid) die naar verwachting de rechtsvorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon (een stichting) zal hebben. Hiervoor wordt een (privaatrechtelijk) zelfstandig bestuursorgaan ingesteld dat valt onder de werking van de Kaderwet zbo's. Voor een nadere onderbouwing van de keuze voor de aanwijzing van een zbo wordt verwezen naar paragrafen 6.1, 6.1.1 en 6.1.2 van het algemene deel van de toelichting. De certificerende instelling kan een certificaat schorsen of intrekken wanneer een certificaathouder niet meer aan de vereisten ter zake voldoet. Omdat met een beslissing op de aanvraag, de schorsing of een intrekking (eenzijdig) door de certificerende instelling wordt bepaald of een onderneming arbeidskrachten ter beschikking mag stellen, zijn deze besluiten van de certificerende instelling aan te merken als een besluit in de zin van de Awb, waartegen bezwaar en beroep als bedoeld in die wet openstaat. Het bezwaar of beroep schorst niet (automatisch) de werking van het besluit. Hierbij wordt aangesloten bij de hoofdregel van artikel 6:16 van de Awb. Wat betreft de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep wordt verwezen naar de toelichting bij artikel II.

Artikel 12e, tweede en derde lid

Om in aanmerking te komen voor een certificaat moet een uitlener zijn ingeschreven in het Handelsregister (tweede lid). Ingevolge artikel 8 van de Handelsregisterwet 2007, gelezen in samenhang met artikel 2 van het Handelsregisterbesluit 2008, hebben in het buitenland gevestigde ondernemingen de mogelijkheid om zich in het Handelsregister in te schrijven. Als gevolg van de registratieplicht in de Waadi zijn de in het buitenland gevestigde bedrijven die arbeidskrachten in Nederland ter beschikking willen stellen echter verplicht om zich in te schrijven in het Handelsregister. Deze verplichting wordt voortgezet in het kader van de certificeringsplicht. Elke in Nederland of in het buitenland gevestigde onderneming of rechtspersoon die arbeidskrachten in Nederland ter beschikking wil stellen, dient derhalve te zijn ingeschreven in het Handelsregister. Deze verplichting is niet opgenomen in artikel 12c over de certificeringsplicht, maar in artikel 12e over de verlening van een certificaat. Hiermee wordt, in samenhang gezien met de voorgestelde wijziging van artikel 16 gerealiseerd dat de certificerende instelling (niet de toezichthoudende ambtenaren van de Waadi) in de certificeringsprocedure controleert of de uitlener aan dit vereiste voor verstrekking van het certificaat voldoet. Om in aanmerking te komen voor een certificaat dient de uitlener daarnaast te voldoen aan de normen die door de certificerende instelling worden vastgesteld in een normenkader. Die normen hebben onder meer betrekking op de naleving van verplichtingen voortvloeiende uit bestaande wetgeving en op de naleving van verplichtingen die in het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen (zie de toelichting bij de voorgestelde paragraaf 3a van het wetsvoorstel). Een startende onderneming kan allereerst in aanmerking komen voor een voorlopig certificaat van zes maanden, waarna dat certificaat – indien aan alle overige eisen van het normenkader wordt voldaan – kan worden omgezet in het certificaat voor de duur van vier jaar (derde lid). Om de activiteiten van terbeschikkingstelling voort te kunnen blijven zetten, vraagt de onderneming tijdig een certificaat aan. De wijze waarop het proces van het verstekken van certificaten feitelijk wordt vormgegeven, wordt in overleg met de belanghebbende partijen in de sector nader bepaald. Het is mogelijk dat een reeds bestaande onderneming niet

eerst een voorlopig certificaat hoeft aan te vragen, maar direct een aanvraag kan indienen tot verlening van een certificaat. De certificerende instelling kan ambtshalve de geldigheidsduur van een certificaat of een voorlopig certificaat eenmalig verlengen voor duur van zes onderscheidenlijk drie maanden. Hierbij kan worden gedacht aan situaties waarin de certificerende instelling niet in staat blijkt om voor de datum waarop een eerder verleende certificaat vervalt te beslissen op een aanvraag tot verlening van een volgend certificaat. De verlenging van de geldigheidsduur van het certificaat ziet erop toe dat de uitlener gecertificeerd blijft, zolang nog niet op de volgende aanvraag is beslist. De gronden voor de verlenging worden nader bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaald. Die gronden zullen niet zijn gelegen in omstandigheden die de uitlener vallen te verwijten. Onder dergelijke omstandigheden – bijvoorbeeld het niet tijdig indienen van een opvolgende aanvraag tot verlening van een certificaat waardoor de geldigheid van het eerder verleende certificaat verstrijkt terwijl nog niet op de opvolgende aanvraag is beslist – wordt een verlenging van de geldigheidsduur van het certificaat immers niet gerechtvaardigd geacht. De toezichthoudende ambtenaren van de Waadi houden geen toezicht op de gecertificeerde uitleners, in de zin dat wordt getoetst of de certificerende instelling het certificaat terecht heeft afgegeven. Die verantwoordelijkheid ligt zoals gezegd bij de certificerende instelling. De toezichthouder toetst evenwel of de uitlener voldoet aan de vereisten bedoeld in artikel 12c, namelijk of de uitlener gecertificeerd is, of deze een eigen administratie bijhoudt van arbeidskrachten die hij ter beschikking stelt en of de uitlener aan de inlener schriftelijk kenbaar heeft gemaakt dat de arbeidskracht aan de inlener ter beschikking wordt gesteld (en het dus een ter beschikking gestelde arbeidskracht betreft).

Artikel 12e, vierde lid

In het vierde lid van artikel 12e wordt bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de aanvraag tot verlening van een (voorlopig) certificaat wordt gedaan en de gegevens die de aanvrager daarbij dient te verstrekken. Hierbij zal worden aangesloten bij afdeling 4.1.1 van de Awb. Ook worden nadere regels gesteld over de vergoeding die is verschuldigd ter dekking van de kosten voor de behandeling van een aanvraag van een (voorlopig) certificaat. Zoals hiervoor is toegelicht, worden eveneens de gronden voor de verlenging van de geldigheidsduur van een certificaat nader bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaald. Op dit punt is aangesloten bij de systematiek van artikel 20 van de Arbeidsomstandighedenwet. Dergelijke nadere regels zijn dermate nauw verbonden aan de uitvoering en verdere uitwerking van het certificeringsstelsel dat uit oogpunt van (wetgevings)efficiëntie wordt voorgesteld deze in lagere regelgeving op te nemen.

De ministeriële verantwoordelijkheid brengt met zich dat de Minister van SZW toeziet op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de taken door de certificerende instelling. Nu de certificerende instelling een zbo zal zijn, vindt het toezicht op de certificerende instelling plaats overeenkomstig de Kaderwet zbo's. Zo kan de Minister bijvoorbeeld inlichtingen vragen (artikel 20 van de Kaderwet zbo's) en beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door de certificerende instelling (artikel 21 van de Kaderwet zbo's). Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de in artikel 13, eerste lid, van de Waadi bedoelde toezichthoudende ambtenaren geen toezicht houden op de certificerende instelling. Deze taak komt ingevolge de Kaderwet zbo's uitsluitend toe aan de Minister van SZW.

Artikel 12f. Weigeren, schorsen of intrekken certificaat

De bevoegdheid om te beslissen op aanvragen tot verlening van een certificaat en de bevoegdheid om certificaten in te trekken of te schorsen komen toe aan de certificerende instelling. Dit artikel bevat de gronden waarop naar het oordeel van de regering een certificaat in ieder geval door de certificerende instelling dient te worden geweigerd, geschorst of ingetrokken. Deze gronden betreffen situaties waarin niet of niet langer wordt voldaan aan de desbetreffende eisen van het normenkader voor een certificaat of een voorlopig certificaat. Daarnaast wordt een certificaat ingetrokken of geschorst in het geval de certificerende instelling feiten of omstandigheden bekend worden, waarvan de certificerende instelling bij de afgifte van het certificaat redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn, maar die – indien die wel bekend zouden zijn – hadden geleid tot een afwijzing van de aanvraag tot verlening van een certificaat. Tevens wordt een certificaat door de certificerende instelling ingetrokken in het geval de houder van een certificaat onjuiste inlichtingen over feiten of omstandigheden verstrekt die ten onrechte hebben geleid tot verlening van een certificaat, mits de onjuistheid daarvan aan de houder van een certificaat bekend was of kon zijn.

Artikel 12f, eerste en tweede lid

De grondslagen in het eerste en tweede lid zullen het echter niet in alle situaties mogelijk maken om de weigering of intrekking van certificaten voldoende te motiveren in het geval sprake is van uitleners met criminele achtergronden en bedoelingen. Om deze reden wordt in het derde lid wat betreft de weigering, schorsing of intrekking van certificaten voorgesteld aan te sluiten bij artikel 3 van de Wet

Bibob. Zie voor een uitgebreidere onderbouwing paragraaf 4.3 van het algemene deel van deze toelichting. Als gevolg van de toepassing van de Wet Bibob is het mogelijk om de integriteit van de uitlener te toetsen om de integriteit van de overheid te beschermen. Deze wet maakt het mogelijk om certificaten te weigeren of in te trekken bij een ernstig gevaar van misbruik voor criminele doeleinden. De certificerende instelling doet allereerst zelf onderzoek naar de integriteit van de aanvrager. Daarnaast kan de instelling op grond van artikel 9 aan het Landelijk Bureau Bibob advies vragen over de risico's die aan de verlening van een certificaat aan een bepaalde aanvrager zijn verbonden (het nieuwe vierde lid). Het gaat daarbij onder meer om het risico dat het certificaat voor criminele doeleinden zal worden gebruikt of om het risico dat ter verkrijging van een certificaat een strafbaar feit is gepleegd.

Artikel 12f, derde lid

Met het derde lid wordt de Wet Bibob in de Waadi (een bijzondere wet) van toepassing verklaard in het geval van weigering, schorsing of intrekking van een (voorlopig) certificaat. Dit is mogelijk als gevolg van de dynamische verwijzing in de definitie van beschikking in artikel 1, eerste lid, van de Wet Bibob. Verwezen wordt naar de toelichting bij de Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele overige wijzigingen.¹³⁹ Een beschikking ter zake van een certificaat is niet expliciet vermeld in de definitie van beschikking in artikel 1 van de Wet Bibob. Die wet hoeft echter niet te worden aangepast om de Wet Bibob van toepassing te kunnen verklaren. Ingevolge dat artikel wordt onder beschikking mede verstaan een beschikking ter zake van erkenning. Een erkenning is een beschikking waarbij wordt vastgesteld dat een persoon of instelling aan bepaalde eisen voldoet (5.17, vierde lid, Ar). Een certificaat is materieel gelijk te stellen aan een erkenning. Zoals in het algemene deel van de toelichting is uiteengezet betreft een besluit ter zake van een certificaat van de certificerende instelling bovendien een beschikking in de zin van de Awb. Omdat het certificeringsstelsel zoals voorgesteld in de Waadi zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke elementen bevat, wordt in de Waadi echter niet het begrip erkenning maar certificering gebruikt. Hierbij is aansluiting gezocht bij het rapport 'Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid' van de interdepartementale commissie conformiteitsbeoordeling en normalisatie (ICN).¹⁴⁰ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in het geval sprake is van omstandigheden als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob, een aanvraag of een beschikking kan worden geweigerd respectievelijk ingetrokken. Ingevolge het voorgestelde derde lid wordt het eveneens mogelijk gemaakt om een certificaat onder die omstandigheden te schorsen. De Wet Bibob verzet zich daar niet tegen, nu een schorsing een minder vergaande sanctie is dan een intrekking.

Artikel 12f, vierde en vijfde lid

Een intrekking van een certificaat heeft tot gevolg dat de uitlener in strijd handelt met de certificeringsplicht, bedoeld in artikel 12c, eerste lid, in het geval deze na de intrekking de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten voortzet. De grondslagen voor de uitwisseling van gegevens maakt het mogelijk om toezichthoudende ambtenaren van de Waadi hierover tijdig te informeren met het oog op het toezicht op de naleving van de certificeringsplicht. Zie ook de toelichting bij het nieuwe artikel 14b. De intrekking heeft bovendien tot gevolg dat de (privaatrechtelijke) contracten met de inlener vanaf het moment van de intrekking in strijd met de wet zijn en om die reden nietig (artikel 3:40 van het BW). Om te voorkomen dat de inlener plotseling, zonder dat voorzien te kunnen hebben, niet meer in zijn arbeidsvraag kan voldoen doordat hij de desbetreffende terbeschikkingstellingen moet beëindigen en als gevolg daarvan de arbeidskrachten zonder werk komen te zitten, wordt in het vierde lid geregeld dat een besluit tot intrekking van het besluit uiterlijk vier weken na de bekendmaking van dat besluit in werking treedt. Na de bekendmaking van het intrekkingbesluit aan de uitlener die het betreft, kan die informatie openbaar worden gemaakt via het openbare register en worden arbeidskrachten en inleners in staat gesteld om voorbereidingen te treffen met het oog op de intrekking van het certificaat van de uitlener. Zo kan de inlener de arbeidskrachten die door de betreffende uitlener ter beschikking zijn gesteld in dienst nemen of arbeidskrachten van een gecertificeerde onderneming inlenen. De certificerende instelling bepaalt de termijn tussen de bekendmaking van het intrekkingbesluit en de inwerkintreding ervan. Het intrekkingbesluit dient echter uiterlijk vier weken na de bekendmaking ervan in werking te treden. De certificerende instelling kan bij het bepalen van de termijn rekening houden met de omstandigheden van het individuele geval (zoals de grootte van de onderneming, het aantal arbeidskrachten die ter beschikking is gesteld en de aard en de ernst van de geconstateerde overtredingen).

¹³⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 152, nr. 3, p. 19

¹⁴⁰ Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6, bijlage nr. 783046

Artikel 12f, zesde tot en met achtste lid

De betreffende periode na de bekendmaking van het intrekkingbesluit en voor de inwerkingtreding van de rechtsgevolgen van dat besluit kan evenwel ook worden gebruikt om nog – anticiperend op de aanstaande intrekking van het certificaat – nieuwe opdrachten tot terbeschikkingstelling van arbeidskrachten overeen te komen, om zo via het certificaat nog zoveel mogelijk geld te kunnen verdienen. Hoewel het (voorlopige) certificaat in die periode formeel nog niet is ingetrokken, strookt deze handelwijze niet met het reeds bekendgemaakte besluit dat beoogt te voorkomen dat de desbetreffende uitlener nog langer arbeidskrachten ter beschikking stelt. Om deze reden wordt in het zesde lid geregeld dat gedurende de termijn van ten hoogste vier weken door de uitlener waarvan het certificaat wordt ingetrokken geen arbeidskrachten ter beschikking mogen worden gesteld die ten tijde van de bekendmaking van het besluit tot intrekking niet reeds ter beschikking waren gesteld aan een betreffende inlener. Hiermee wordt uitgesloten dat de uitlener anticiperend op de aanstaande intrekking van het certificaat nieuwe opdrachten tot terbeschikkingstelling van arbeidskrachten overeen kan komen. Gekoppeld aan deze verplichting van de uitlener wordt in het zevende lid geregeld dat de inlener gedurende dezelfde termijn geen arbeid mag laten verrichten door een arbeidskracht die aan hem ter beschikking wordt gesteld door een uitlener waarvan het certificaat wordt ingetrokken, tenzij een arbeidskracht reeds ten tijde van de bekendmaking van het besluit tot intrekking van het certificaat aan hem ter beschikking was gesteld door de desbetreffende uitlener. In het kader van een schorsing van het certificaat wordt hetzelfde geregeld als ten aanzien van een intrekking van een (voorlopig) certificaat. Ook een dergelijke beschikking heeft immers tot gevolg dat de uitlener, gedurende de schorsing in beginsel geen arbeidskrachten ter beschikking mag stellen. Om zowel de arbeidskracht als de inlener zoveel mogelijk te beschermen tegen de consequenties van een dergelijke schorsing, wordt geregeld dat een besluit tot schorsing van het besluit uiterlijk vier weken na de bekendmaking van dat besluit in werking treedt en dat gedurende die termijn door de uitlener waarvan het certificaat wordt geschorst geen arbeidskrachten ter beschikking mogen worden gesteld die ten tijde van de bekendmaking van het besluit tot schorsing niet reeds ter beschikking waren gesteld aan een betreffende inlener. Nadat de schorsing in werking is getreden, mogen niet langer arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld, totdat de schorsing komt te vervallen. In het geval na de schorsing een intrekking volgt, geldt in beginsel eveneens dat het intrekkingbesluit in werking treedt na een door de certificerende instelling te bepalen termijn. Met het oog op de eerdere schorsing (en de termijn tussen de bekendmaking van het schorsingsbesluit en de inwerkingtreding daarvan) kan de certificerende instelling evenwel besluiten dat het intrekkingbesluit op het moment van bekendmaking ervan onmiddellijk in werking treedt. Een besluit kan niet in werking treden voordat het is bekendgemaakt (artikel 3:40 van de Awb).

In het achtste lid wordt voorzien in een grondslag om in lagere regelgeving nadere regels te stellen over voormelde gronden, dan wel over andere gronden voor weigering, schorsing of intrekking van een certificaat en een voorlopig certificaat. Zo kan in het kader van verlening (en weigering) van certificaten bijvoorbeeld rekening worden gehouden met omstandigheden zoals een afwijzing van een eerdere aanvraag of een intrekking van een eerder verleend certificaat binnen een bepaalde periode voorafgaande aan de voorliggende aanvraag.

Artikel 12g. Inspectie-instellingen

Artikel 12g, eerste tot en met derde lid

Om te kunnen besluiten op een aanvraag tot verlening van een certificaat, tot dan wel om te besluiten tot het intrekken of schorsen van een certificaat worden controles uitgevoerd bij de aanvrager dan wel de gecertificeerde uitlener. De certificerende instelling die deze besluiten neemt, voert deze controles niet zelf uit, maar wijst daarvoor inspectie-instellingen aan.

Dit artikel stelt regels over de aanwijzing van de inspectie-instellingen. Om als inspectie-instelling te kunnen worden aangewezen, dient de desbetreffende instelling daartoe een aanvraag in. De certificerende instelling beslist op de aanvraag en kan besluiten de aanwijzing te schorsen dan wel in te trekken.

In het tweede lid wordt bepaald dat de aanwijzing voor een beperkte tijdsduur van vier jaar wordt gegeven. Tijdig, voor het verstrijken van de einddatum, moet wederom een verzoek tot afgifte van een aanwijzing worden gedaan. Aan een aanwijzing kunnen voorschriften worden verbonden. Met dergelijke aanwijzingen kan er bijvoorbeeld op worden toegezien dat inspectie-instellingen hun bevoegdheden, met name de uitvoering van inspecties, op een onafhankelijke manier uitoefenen. In het derde lid wordt bepaald dat in of op grond van een algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften kunnen worden gegeven die betrekking hebben op het aanwijzen van een inspectie-instelling. Zo kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop een aanwijzing kan worden aangevraagd, welke gegevens daarbij moeten worden overgelegd en de financiële vergoeding die verschuldigd is voor de afgifte van de aanwijzing. Daarnaast wordt nader geregeld wat de gronden zijn om een aanwijzing van een inspectie-instelling te geven, in te trekken of te schorsen. Op dit punt is

aangesloten bij de systematiek van artikel 20 van de Arbeidsomstandighedenwet.

Artikel 12g, vierde tot en met zesde lid

De uitlener kiest zelf welke aangewezen inspectie-instellingen de inspectie uitvoert. De inspectie-instellingen nemen – anders dan de certificerende instelling – geen besluiten. Het betreffen private instellingen die werken in een private markt, die uitsluitend bij de aanvraag tot verlening van een (voorlopig) certificaat en periodiek gedurende de looptijd van het certificaat feitelijke inspecties uitvoeren en de bevindingen rapporteren aan de certificerende instelling. Om deze reden zijn deze inspectie-instellingen geen bestuursorganen in de zin van de Awb. Hoewel de inspectie-instellingen wel een wettelijke taak uitoefenen, betreffen deze evenmin rechtspersonen met een wettelijke taak als in artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet 2016, aangezien de inspectie-instellingen niet zullen worden gefinancierd met publiek geld.

In het hierboven vermelde rapport 'Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid' van de ICN wordt toegelicht dat voor de professionele uitvoering van conformiteitsbeoordeling over het algemeen een schema nodig is. Een schema heeft een bredere strekking dan een norm. Een schema geeft invulling aan drie aspecten: 1. een beschrijving van 'het wat': object van beoordeling en de vereisten aan het object; 2. een beschrijving van 'het hoe': de processen, procedures en eventueel de werkwijze die de CBI moet volgen, zoals de testmethode en controlefrequentie en 3. een beschrijving van 'het wie': de vereisten die van toepassing zijn op de CBI met betrekking tot bijvoorbeeld hun organisatie, werkwijze, personeel, apparatuur, rapportage en certificaten.

Een schema dat door meer conformiteitbeoordelingsinstanties (CBI's) gebruikt kan worden heeft als doel de harmonisatie in de werkwijzen van CBI's en daarmee de gelijkwaardigheid van hun conformiteitsbeoordelingen te bevorderen of aanvullende eisen op te leggen aan de CBI's.¹⁴¹

De regering acht het wenselijk dat de controles die door de inspectie-instellingen ook op basis van een dergelijke schema worden uitgevoerd. Deze controles worden uitgevoerd in verband met de verlening van certificaten. Gelet op het doel van het schema, zoals hiervoor toegelicht, zal het voor een belangrijk deel gebaseerd worden op het normenkader. De eisen die worden opgelegd aan uitleners worden geregeld in het normenkader. Het inspectieschema bevat regels over de wijze van uitvoering en de frequentie van controles op de naleving van de eisen van het normenkader. Gelet op de doorslaggevende rol van de certificerende instelling in het kader van de verlening van certificaten en met het oog op consistente regelgeving op dat punt wordt het wenselijk geacht de bevoegdheid tot het vaststellen van een schema aan de certificerende instelling toe te kennen. Omdat hiermee een regelgevende bevoegdheid wordt toegekend aan een private zbo, is voor de inwerkingtreding van het normenkader evenwel ministeriële goedkeuring vereist (Ar 5.10). Het normenkader en wijzigingen daarvan worden derhalve vastgesteld door de certificerende instelling en na vaststelling ter goedkeuring voorgelegd aan de Minister van SZW. De goedkeuring wordt onthouden in het geval het schema niet voldoet aan de daaraan op grond van deze wet gestelde eisen, anderszins in strijd is met het recht of naar het oordeel van Onze Minister in strijd is met het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt. Een goedkeuring kan bijvoorbeeld worden onthouden in het geval de voorgeschreven wijze van controle tot gevolg zou hebben dat niet op de juiste wijze wordt vastgesteld of de uitlener het loonverhoudingsvoorschrift, zoals geregeld in de artikelen 8 en 8a, naleeft. Ook kan goedkeuring worden onthouden in het geval een te lage inspectiefrequentie wordt als gevolg waarvan niet effectief kan worden toegezien op de naleving van de eisen van het normenkader of in het geval van te hoge inspectiefrequenties die de arbeidsmarkt in negatieve zin kunnen verstoren.

Artikel 12h. Openbaar register

Op grond van deze bepaling houdt de certificerende instelling een openbaar register bij van de certificaathouders (gecertificeerde uitleners) en van de aangewezen inspectie-instellingen. Het doel van dit register is om de naleving en handhaving van de regels in het kader van de verplichte certificering mogelijk te maken. Zo kan een inlener het register raadplegen om vast te stellen of hij arbeidskrachten inleent van een gecertificeerde uitlener. Een uitlener kan op basis van het register een aangewezen inspectie-instelling kiezen die de inspecties uitvoert op basis waarvan de certificerende instelling beoordeelt of aan de onderneming een certificaat wordt verleend. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over dat register. Daarbij kan worden gedacht aan de nadere regels over de wijze van registratie van schorsingen van een certificaat en het uitschrijven uit het register van een uitlener in geval van een intrekking of het van rechtswege vervallen van een certificaat. Ook kunnen belanghebbenden zich wenden tot de certificerende instelling om gegevens onder daartoe gestelde voorwaarden te laten verwijderen of te corrigeren. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen onder meer nadere regels worden gesteld over de verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van gegevens in het register.

¹⁴¹ Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6, bijlage nr. 783046, p. 8

Artikel 12i. Vaststelling normenkader

Artikel 12i, eerste en tweede lid

Om in aanmerking te komen voor een certificaat of een voorlopig certificaat dient de uitlener te voldoen aan de eisen die worden gekoppeld aan het certificaat en die zullen worden vastgelegd in een normenkader. Het normenkader wordt opgesteld door de certificerende instelling. In het tweede lid van artikel 12i wordt bepaald waaraan de eisen in het normenkader dienen te voldoen. Allereerst dienen de eisen betrekking te hebben op de naleving van arbeidswetten, sociale verzekeringswetten en fiscale wetten, voor zover die niet reeds in het derde lid zijn opgenomen. Bovendien dienen deze eisen tot doel te hebben de belangen van ter beschikking gestelde arbeidskrachten te beschermen of misbruik of oneigenlijk gebruik van die wetten in het kader van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten te bestrijden. Deze doelstellingen komen overeen met de doelstellingen van de certificeringsplicht zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel. Verwezen wordt naar hoofdstuk 1 van deze toelichting.

In het wetsvoorstel, in de artikelen 12b, 12j en 12k, wordt een aantal (nieuwe) eisen opgenomen die in ieder geval onderdeel dient uit te maken van het normenkader en die in het normenkader nader zullen worden uitgewerkt. Het betreft een eis tot het aanbieden van huisvesting die wordt aangeboden door een toegelaten instelling als bedoeld in de Woningwet of een gecertificeerde verhuurder, tot het overleggen van een VOG en tot het verstrekken van financiële zekerheid. Deze eisen worden hierna nader toegelicht.

Artikel 12i, derde lid

Daarnaast dient het normenkader in ieder geval eisen te bevatten waarmee de uitlener wordt verplicht aan te tonen te voldoen aan bepaalde andere, reeds geldende, wettelijke eisen. Het betreft de volgende verplichtingen en verboden.

- Het ter beschikking stellen van de arbeidskracht op ten minste hetzelfde loon en andere vergoedingen als die welke gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener (het loonverhoudingsvoorschrift; artikelen 8 en 8a van de Waadi).
- Het doorgeven van door de inlener verstrekte informatie over de beroepskwalificatie en de risico-inventarisatie en -evaluatie aan de arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld (artikel 11 van de Waadi).
- Verplichtingen met betrekking tot het minimumloon, waaronder ook het bepaalde over inhoudingen op en verrekeningen met het minimumloon, de uitbetaling van overwerk en de uitkering van vakantiebijslag (artikelen 7, 7a, 13, 13a, 15 en 16 van de Wml).
- Het verbod om vreemdelingen in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning of zonder dat een vreemdeling in het bezit is van een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid alsmede de identificatieplicht (artikelen 2, eerste lid, en 15 van de Wav).
- De meldplicht voor grensoverschrijdende dienstverlening in Nederland (artikel 8 van de WagwEU).
- De verplichting om richting de arbeidskracht binnen een maand na het begin van de werkzaamheden schriftelijk opgave te doen van bepaalde gegevens (artikel 7:655 van het BW).
- De voldoening of afdracht van de omzetbelasting, de loonbelasting, de premie voor de volksverzekeringen, de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet.

Waarom voor deze eisen is gekozen is toegelicht in het algemene deel van de toelichting (paragraaf 4.2.1). De normen in het normenkader die worden gebaseerd op voormelde bestaande verplichtingen dienen in overeenstemming te zijn met het bepaalde bij of krachtens de desbetreffende wettelijke bepalingen. Dat betekent ook dat de reikwijdte van de normen wordt bepaald door de reikwijdte van die bepalingen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat alle voormelde bepalingen van toepassing zijn in het geval van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Ten aanzien van informatieplicht van de werkgever, bedoeld in artikel 7:655 van het BW, wordt de reikwijdte in het kader van de certificeringsplicht evenwel uitgebreid. Dat artikel is van toepassing in het geval de terbeschikkingstelling op basis van een arbeidsovereenkomst (waaronder begrepen een uitzendovereenkomst) plaatsvindt. Omdat de certificeringsplicht in de Waadi ook betrekking kan hebben op de terbeschikkingstelling van een arbeidskracht die voortvloeit uit andere arbeidsverhoudingen, wordt in het nieuwe artikel 12i geregeld dat artikel 7:655 van het BW van overeenkomstige toepassing is op een uitlener die een arbeidskracht ter beschikking stelt op basis van een arbeidsverhouding anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst.

Daarnaast zijn de meeste bepalingen, vermeld in artikel 12i, van toepassing op in het buitenland gevestigde ondernemingen. Zo zijn de Waadi en Wml van bijzonder dwingend recht, zodat deze op een ieder die in Nederland werkzaam is van toepassing is (artikel 9 van Rome I-Verordening). Dat geldt ook indien de uitlener buiten Nederland is gevestigd. Ten aanzien van de Wav geldt dat die bepalingen van toepassing zijn in alle gevallen waarin een vreemdeling in Nederland arbeid verricht (artikel 2, eerste lid, van de Wav). De schriftelijke informatieplicht van de werkgever, bedoeld in artikel 7:655 van

het BW is eveneens van toepassing in het geval van transnationale dienstverrichting, waarbij een in een andere lidstaat gevestigde uitlener werknemers in Nederland ter beschikking stelt (artikelen 2, eerste lid, onder c, en 9, eerste lid, onder c, van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie; WagwEU).

Ten aanzien van de normen die betrekking hebben op de naleving van sociale zekerheidswetten en fiscale verplichtingen, dient de reikwijdte van de desbetreffende wettelijke bepalingen te worden aangehouden. Niet is beoogd om door middel van de eisen in het normenkader voor de certificering van uitleners de reikwijdte van de toepasselijke wetgeving aan te passen. In dit verband wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat ingevolge artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van de Wet op de loonbelasting 1964, gelezen in samenhang met het derde lid, onderdeel b, van dat artikel een buiten Nederland gevestigde uitlener die arbeidskrachten in dienst heeft die in Nederland arbeid verrichten inhoudingsplichtig is. Of deze inhoudingsplichtige daadwerkelijk loonbelasting moet inhouden en afdragen en aan in welk land is afhankelijk van het belastingverdrag tussen Nederland en het woonland van de werknemer andere land. Of de inhoudingsplichtige daadwerkelijk premies sociale verzekeringen moet inhouden en afdragen (volksverzekeringen) of betalen (werknemersverzekeringen en bijdrage Zvw) is afhankelijk van de aanwijsregels van Verordening (EG) 883/2004 (voor inwoners van de EU /EER /Zwitserland) of bilaterale socialezekerheidsverdragen. Het voorgestelde artikel 12i biedt de mogelijkheid aan de certificerende instelling om naast de hiervoor vermelde eisen, andere eisen op te nemen in het normenkader. Deze eisen mogen aanvullend zijn op, maar niet in strijd zijn met de geldende wet- en regelgeving. Zo kunnen bijvoorbeeld aanvullende eisen met betrekking tot aangeboden huisvesting worden gesteld, zoals een administratieve verplichting om (in een arbeidsovereenkomst of uitzendbevestiging) vast te leggen dat huisvesting beschikbaar wordt gesteld door of via de uitlener dan wel om vast te leggen of inkomsten worden gegenereerd uit verhuur van huisvesting. Verder kan worden gedacht aan verplichtingen die samenhangen met de voldoening of afdracht van belastingen en premies voor volks- en werknemersverzekeringen, zoals de bewaarplicht en het doen van een tijdige en volledige aangifte. Voorts zal bij het opstellen van het normenkader differentiatie in de toepasselijke eisen noodzakelijk zijn. Zo zal het toepasselijke normenkader voor een voorlopig certificaat een andere zijn dan het normenkader voor een certificaat en zullen de eisen voor buiten Nederland gevestigde uitleners niet geheel overeenkomen met de eisen voor uitleners die in Nederland zijn gevestigd (zie bijvoorbeeld hierna ten aanzien van de VOG).

Artikel 12i, vierde tot en met zesde lid

Zoals hiervoor is toegelicht ziet de certificerende instelling toe op de naleving van het normenkader door gecertificeerde uitleners. Het niet naleven van een eis zoals opgenomen in paragraaf 3 van het nieuwe hoofdstuk 3a of van de andere wettelijke eisen waarnaar in het normenkader wordt verwezen, kan leiden tot schorsing of intrekking van het certificaat. Het normenkader is geen statische set van eisen. Het is mogelijk en gewenst dat het normenkader naar aanleiding van nieuwe inzichten en ideeën bijgesteld wordt. In verband met het technische karakter van een dergelijk normenkader wordt de bevoegdheid tot het vaststellen en wijzigen van een normenkader toegekend aan de certificerende instelling. Omdat hiermee een regelgevende bevoegdheid wordt toegekend aan een private zbo, is voor de inwerkingtreding van het normenkader evenwel ministeriële goedkeuring vereist. Het normenkader en wijzigingen daarvan worden derhalve vastgesteld door de certificerende instelling en na vaststelling ter goedkeuring voorgelegd aan de Minister van SZW. De goedkeuring wordt onder meer onthouden in het geval het normenkader niet voldoet aan de eisen die in de voorgestelde paragraaf 3 van hoofdstuk 3a aan het normenkader worden gesteld.

Ook is het mogelijk de goedkeuring te onthouden in het geval het normenkader anderszins in strijd is met het recht of naar het oordeel van de Minister in strijd is met het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt. Te denken valt aan situaties waarbij de eisen van het normenkader een onge-rechtvaardigde inbreuk maken op het recht op vrij verkeer van diensten voor in het buitenland gevestigde ondernemingen dan wel niet proportioneel zijn voor kleinere ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. Het goedgekeurde normenkader wordt door de Minister bekendgemaakt door plaatsing in de Staatscourant. Indien het gewijzigde normenkader niet of niet tijdig wordt vastgesteld, dan wel indien daaraan geheel of gedeeltelijk goedkeuring wordt onthouden, blijft het eerder goedgekeurde normenkader van toepassing, totdat het gewijzigde normenkader is goedgekeurd en gepubliceerd.

Artikel 12j. Verklaring omtrent het gedrag

In dit artikel wordt geregeld dat een uitlener een VOG als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens moet overleggen. In de meeste gevallen betreft het een VOG voor rechtspersonen, omdat de aanvraag tot verlening van een certificaat niet kan worden ingediend door een natuurlijk persoon (zie ook de toelichting bij het voorgestelde artikel 12c). Een eenmanszaak die als zodanig onderneming is ingeschreven in het Handelsregister en in aanmerking wil komen voor een certificaat, kan geen VOG voor rechtspersonen aanvragen, maar wel een VOG voor natuurlijke personen als bedoeld in voormeld artikel. Hetzelfde geldt voor een Nederlandse bestuurder van een in

het buitenlandse gevestigde onderneming. Zoals hiervoor in paragraaf 4.2.2 van het algemene deel van de toelichting is uiteengezet, kan een onderneming of rechtspersoon die buiten Nederland is gevestigd (met of zonder vestiging in Nederland) geen VOG rechtspersonen aanvragen.

Het overleggen van een VOG is – naast de toepassing van de Wet Bibob (zie paragraaf 4.3 van de algemene deel van de toelichting en de toelichting bij het voorgestelde artikel 12f) – een instrument om de toegang van malafide uitleners tot de markt terug te dringen zonder dat dit ten koste gaat van bonafide ondernemers. Een aanvraag om afgifte een VOG wordt door de uitlener zelf ingediend. Naar aanleiding daarvan wordt onderzoek gedaan naar het strafrechtelijke verleden van een rechtspersoon en van ieder van de bestuurders, vennoten, maten of beheerders. Daarbij wordt het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd – in dit geval voor verlening van een certificaat voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten – afgewogen tegen het belang van betrokkene bij het verkrijgen van de VOG. Indien niet is gebleken van bezwaren tegen die rechtspersoon wordt de VOG afgegeven. Indien daarvan wel is gebleken wordt de aanvraag om afgifte van een VOG afgewezen. Hiermee kan de bescherming van de samenleving zo goed mogelijk worden gewaarborgd. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de screeningsautoriteit Justis.

Een VOG bij iedere (vierjaarlijkse) aanvraag

Omdat vluchtig ondernemerschap dat veelal gepaard gaat met malafide uitleenpraktijken in de uitleenbranche voorkomt, wordt van belang geacht dat de uitlener bij een aanvraag tot verlening van een voorlopig certificaat en in beginsel bij iedere aanvraag tot verlening van een certificaat een VOG overlegt die niet ouder is dan drie maanden. Een voorlopig certificaat heeft een geldigheidsduur van zes maanden en ieder certificaat een geldigheidsduur van vier jaar. Hierdoor wordt het mogelijk om periodiek – bij iedere aanvraag – justitiële of strafvorderlijke gegevens in de zin van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens te (laten) raadplegen die relevant zijn voor beoordeling van de professionele betrouwbaarheid van de betreffende uitlener. Het niet overleggen van een VOG is een grond voor weigering van het (voorlopig) certificaat.

Op de regel dat bij iedere aanvraag tot verlening van een certificaat een nieuwe VOG moet worden overgelegd, geldt een uitzondering. In het geval een aanvraag tot verlening van een certificaat (met een geldigheidsduur van vier jaar) wordt ingediend in de periode dat de aanvrager reeds in het bezit is van een voorlopig certificaat, hoeft bij die aanvraag tot verlening van een certificaat geen nieuwe VOG te worden overgelegd. Gezien de beperkte geldigheidsduur van een voorlopig certificaat van zes maanden (en maximaal negen maanden, in geval van een eenmalige verlenging van de geldigheidsduur), wordt het niet proportioneel geacht de aanvrager bij een daaropvolgende aanvraag tot verlening van een certificaat een nieuwe verklaring te laten aanvragen. In het geval een uitlener direct een aanvraag tot verlening van een certificaat indient, zonder daaraan voorgaand een aanvraag tot verlening van een voorlopig certificaat te hebben aangevraagd, is deze uitzondering in ieder geval niet van toepassing. Ook in het geval een aanvraag tot verlening van een certificaat wordt ingediend en een daaraan voorafgaande aanvraag tot verlening van een voorlopig certificaat is afgewezen, geldt voormelde uitzondering niet en dient bij de aanvraag tot verlening van een certificaat een VOG te worden overgelegd die niet ouder is dan drie maanden.

Bij een eenmalige verlenging van de geldigheidsduur van een certificaat dan wel een voorlopig certificaat, zoals geregeld in het voorgestelde artikel 12e, derde lid, geldt de verplichting tot het overleggen van een VOG niet. Zoals bij het voorgestelde artikel is toegelicht, zal een verlenging niet geschieden op verzoek van de uitlener, maar op basis van een besluit van de certificerende instelling uitsluitend in geval van onvoorziene omstandigheden die de uitlener niet zijn toe te rekenen. De certificerende instelling is bijvoorbeeld door onvoorziene omstandigheden niet in staat om tijdig – voor het verstrijken van de geldigheidsduur van het geldende certificaat – te beslissen op de opvolgende aanvraag tot verlening van een certificaat.

Een nieuwe VOG in geval van nieuwe leiding

Het voorgestelde artikel 12j regelt daarnaast dat in het geval van een wisseling van één van de bestuurders dan wel van de vennoten, maten of beheerders, de certificaathouder zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen drie maanden na de wisseling een VOG dient te overleggen. Juist in een dergelijk geval wordt van belang geacht de bekwaamheid en de professionele betrouwbaarheid van de nieuwe leiding zo snel mogelijk te toetsen. Voor het nieuwe tweede lid is wat betreft de terminologie aansluiting gezocht bij artikel 35, tweede lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. In dat artikel wordt onder meer geregeld dat in het kader van een VOG voor rechtspersonen eveneens de strafbare feiten op naam van bestuurders, vennoten, maten of beheerders van een rechtspersoon worden betrokken. Ingevolge artikel 1, onderdeel f, van die wet wordt onder rechtspersoon niet alleen verstaan een rechtspersoon als bedoeld in boek 2 van het BW, maar ook de daarmee gelijkgestelde organisaties als bedoeld in artikel 51, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht, namelijk een maatschap, rederij of doelvermogen. Dergelijke organisaties kunnen onder het begrip onderneming vallen, zoals gedefinieerd in de Waadi (artikel 1, eerste lid, onderdeel e). Zie ook de toelichting bij hoofdstuk 3a. Omdat in de Waadi – anders dan in de Wet Strafvorderlijke en derhalve verschillende

definities worden gehanteerd voor rechtspersonen en 'met rechtspersonen gelijkgestelde organisaties', wordt in het tweede lid van het voorgestelde artikel uitgegaan van de bestuurders, vennoten, maten of beheerders, bedoeld in artikel 35, tweede lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

De inspectie-instellingen voeren periodiek controles uit bij gecertificeerde uitleners. Daarbij kan worden gecontroleerd of in een jaar een bestuurswissel heeft plaatsgevonden en of naar aanleiding daarvan een VOG is overgelegd.

Artikel 12k. Financiële zekerheidsstelling

In dit artikel wordt de verplichting tot het verstrekken van financiële zekerheid geregeld die is gekoppeld aan de verlening van een (voorlopig) certificaat. In het ontwerp van dit wetsvoorstel zoals dat ter consultatie is voorgelegd, was in het voorgestelde artikel 12k (dwingend) geregeld dat de financiële zekerheid in de vorm van een bankgarantie wordt gesteld. Mede naar aanleiding van de reactie van de NVB met betrekking tot de uitvoerbaarheid van dat voorstel, heeft de regering hier evenwel van afgezien. Het instrument of de instrumenten waarmee de financiële zekerheid wordt gesteld, zal worden geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Voor een nadere toelichting op dit punt wordt verwezen naar paragraaf 4.2.3 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel 12k, eerste en tweede lid

In het eerste lid komt tot uitdrukking dat de financiële zekerheid door de certificaathouder wordt gesteld voor de nakoming van drie typen financiële verplichtingen van een certificaathouder. Allereerst betreft het financiële verplichtingen die voortvloeien uit een arbeidsverhouding met een ter beschikking gestelde arbeidskracht, zoals de verplichting om aan de arbeidskracht loon dan wel een andere vergoeding te betalen. Omdat de Waadi niet alleen betrekking heeft op terbeschikkingstelling van arbeid op grond van een arbeidsovereenkomst (waaronder een uitzendovereenkomst), wordt in dit artikel uitgegaan van financiële verplichtingen die voortvloeien uit een arbeidsverhouding. Daarnaast wordt financiële zekerheid gesteld voor de nakoming van financiële verplichtingen die voortkomen uit de bestuurlijke sancties wegens overtredingen van voorschriften bij of krachtens de Waadi, Wml, Wav, WagwEU of in verband met de voldoening of afdracht van de omzetbelasting, de loonbelasting, de premie voor de volksverzekeringen, de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet en daarmee samenhangende bedragen zoals rente, boetes en andere kosten.

De hoogte van de financiële zekerheidsstelling bedraagt € 50.000 in het geval van een voorlopig certificaat en € 100.000 in het geval van een eerste certificaat (tweede lid). Een uitlener die eerst een voorlopig certificaat aanvraagt en vervolgens een certificaat, dient allereerst een financiële zekerheid te verstrekken van € 50.000 en deze bij verlening van een certificaat aan te vullen tot € 100.000. Een uitlener die (direct) een eerste certificaat aanvraagt, dient bij verlening van het certificaat een financiële zekerheid van € 100.000 te verstrekken.

Artikel 12k, derde lid

In het derde lid wordt de reikwijdte van de verplichting tot het verstrekken van financiële zekerheid afgebakend. Die is niet van toepassing indien de mate van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in verhouding tot de totale bedrijfsactiviteit van de uitlener zodanig gering is dat de gevolgen van het verstrekken van financiële zekerheid voor de uitlener niet in verhouding staan tot het doel van de verplichting, namelijk het tegengaan van vluchtig ondernemerschap onder uitleners. Bij iedere controle van de inspectie-instelling (bij de aanvraag tot verlening van een certificaat en de periodieke controles gedurende de geldigheidsduur van het certificaat) wordt vastgesteld of de uitlener financiële zekerheid dient te verstrekken. De frequentie van de controles wordt bij in het inspectieschema nader uitgewerkt, zodat uitleners op de controles kunnen anticiperen.

Met het oog op de uitvoerbaarheid wordt de mate van terbeschikkingstelling bepaald over een reeds verstreken periode. De mate van terbeschikkingstelling wordt gering geacht indien de certificaathouder in het jaar onmiddellijk voorafgaand aan de controle door de inspectie-instelling, gedurende het gehele jaar loon heeft uitbetaald doch minder dan tien procent van de totale loonsom in dat jaar bestond uit loon of vergoedingen voor arbeidskrachten die ter beschikking zijn gesteld. Onder loon wordt verstaan het premieplichtige loon en met jaar wordt geen kalenderjaar bedoeld maar twaalf maanden. Aan een terbeschikkinggestelde arbeidskracht wordt loon betaald dan wel een vergoeding uit hoofde van een arbeidsverhouding anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst. Indien wordt voldaan aan deze voorwaarden is de uitlener tot aan de eerstvolgende controle niet gehouden financiële zekerheid te verstrekken. Ten tijde van die eerstvolgende controle wordt wederom getoetst of de uitlener tot aan de daaropvolgende controle is uitgezonderd van het bepaalde in artikel 12k, eerste lid.

Ten aanzien van een doorlener moet het loonkostencriterium als volgt worden uitgelegd. In het geval de totale loonsom in een jaar uitsluitend bestaat uit loon voor de arbeidskrachten die de doorlener zelf

in dienst heeft (bijvoorbeeld het eigen ondersteunend personeel) en derhalve niet mede bestaat uit loon of vergoedingen voor arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld, is sprake van een onderneming die louter optreedt als doorlener. In die gevallen is de uitzondering op de verplichting tot financiële zekerheidsstelling zoals geregeld in het derde lid van artikel 12k niet van toepassing. Immers, in het geval van een onderneming die enkel optreedt als doorlener, kan als zodanig geen sprake zijn van een geringe mate van terbeschikkingstelling.

Dergelijke ondernemingen dienen dan ook in beginsel financiële zekerheid te stellen. In het geval een onderneming naast het (louter) doorlenen van arbeidskrachten ook arbeidskrachten ter beschikking stelt en daarbij als werkgever loon betaalt of op grond van een andere arbeidsverhouding een vergoeding betaalt aan ter beschikking gestelde arbeidskrachten, kan de onderneming van de verplichting tot financiële zekerheidsstelling worden uitgezonderd, mits minder dan tien procent van de totale loonsom in het desbetreffende toetsjaar bestond uit loon of vergoedingen voor arbeidskrachten die ter beschikking zijn gesteld.

De voorwaarde dat de uitlener onmiddellijk voorafgaand aan het peilmoment gedurende het gehele jaar loon heeft uitbetaald, voorkomt dat uitleners die ten tijde van een aanvraag niet of slechts gedeeltelijk actief zijn, zoals startende ondernemingen, kunnen worden uitgezonderd van de verplichting tot het verstrekken van financiële zekerheid. Met die verplichting wordt immers beoogd vluchtig ondernemerschap te voorkomen, welk risico met name bij startende uitleners voorkomt. Reeds bestaande ondernemingen die een (voorlopig) certificaat aanvragen kunnen wel een beroep doen op de uitzondering als bedoeld in het derde lid. Het betreft in dat geval bestaande ondernemingen die in het jaar voorafgaande aan de controle nog geen arbeidskrachten ter beschikking stelden maar wel reeds bedrijfsactiviteiten uitvoerden en in dat verband over dat gehele jaar loon hebben uitbetaald. Gedacht kan worden aan een onderneming die zich heeft beziggehouden met arbeidsbemiddeling en die de bedrijfsactiviteiten op enig moment wil uitbreiden naar het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Bij dergelijke (bestaande) ondernemingen wordt het risico op vluchtig ondernemerschap eveneens beperkt geacht. Indien bovendien bij de eerstvolgende controle blijkt dat in het daaraan voorafgaande jaar tien procent of meer van de totale loonsom in dat jaar bestond uit de loonsom voor arbeidskrachten die ter beschikking zijn gesteld, wordt de uitlener alsnog verplicht financiële zekerheid te verstrekken.

Artikel 12k, vierde lid

Omdat het verstrekken van financiële zekerheid op verschillende onderdelen nadere en veelal gedetailleerde uitwerking behoeft die zich niet leent om op het niveau van de wet te worden uitgewerkt, wordt in het vierde lid voorzien in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen ter uitwerking van de financiële zekerheidsverplichting. Zo zullen de voorwaarden waaronder, door wie en tot welk bedrag verhaal kan worden genomen op de financiële zekerheid nader worden uitgewerkt. Hierbij zal rekening worden gehouden met het uitgangspunt dat in beginsel de reguliere middelen dienen te worden ingezet om de houder van het certificaat ertoe aan te zetten zijn financiële verplichtingen na te komen en dat een beroep op de financiële zekerheidsstelling als laatste instrument dient te worden ingezet.

Zoals hiervoor is vermeld, wordt met de verplichting tot het verstrekken van financiële zekerheid beoogd vluchtig ondernemerschap te voorkomen. Vluchtig ondernemerschap komt met name voor bij startende ondernemingen en gedurende de eerste jaren waarin een uitlener arbeidskrachten ter beschikking stelt. In het geval een uitlener zich enkele jaren actief bezighoudt met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en in die jaren van een risico op vluchtig ondernemerschap niet is gebleken, wordt een verplichting tot het verstrekken van financiële zekerheid niet langer proportioneel geacht. Om deze reden wordt in het vierde lid voorzien in een grondslag om bij AMvB voorwaarden te stellen waaronder de verplichting tot financiële zekerheidsstelling vervalt. Gedacht kan worden aan situaties waarin aan een uitlener een voorlopig certificaat en daarna eerste certificaat is verleend, die uitlener conform de eisen van het normenkader heeft gehandeld en bij wie het gedurende de looptijd van de eerder verstrekte certificaten niet nodig is gebleken om verhaal te nemen op de eerder verstrekte financiële zekerheid.

Artikel 12l. Meewerkplicht inlener

Een belangrijk onderdeel van het normenkader, waaraan moet zijn voldaan om het certificaat te verkrijgen en te behouden, is het aantonen dat de uitlener de ter beschikking gestelde arbeidskrachten de arbeidsvoorwaarden biedt waar deze recht op hebben op grond van het loonverhoudingsvoorschrift, bedoeld in artikel 8 (in geval van arbeidskrachten die anders dan in het kader van payrollings ter beschikking zijn gesteld) of 8a Waadi (in geval van arbeidskrachten die in het kader van payrollings ter beschikking zijn gesteld). Dat betekent – kort samengevat – dat de arbeidskracht ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden krijgt als die welke gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de uitlener. Hoewel de naleving van deze loonverhoudingsvoorschrift primair een verantwoordelijkheid van de uitlener is, speelt de inlener hierbij een belangrijke rol. Deze inlener bij wie de arbeid wordt verricht weet immers welke functie de arbeidskracht in zijn onderne-

ming uitoefent en welke arbeidsvoorwaarden hiertegenover moeten staan. Mede op basis van die rol kan de inlener thans ingevolge de Wet aanpak schijnconstructies civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor betaling van het op grond van de arbeidsovereenkomst verschuldigde loon.

Om in het kader van de certificering te kunnen controleren of de uitlener aan het bepaalde in de artikelen 8 en 8a voldoet, is het van belang dat de inlener in dit verband de benodigde medewerking verleent aan de controles van een inspectie-instelling. Gelet op de gedeelde verantwoordelijkheid van de uit- en inlener om arbeidskrachten ter beschikking te stellen overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens de wet, wordt in het nieuwe artikel 12l dan ook geregeld dat de inlener verplicht is een inspectie-instelling de benodigde inlichtingen te verschaffen en medewerking te verlenen ten behoeve van een controle op de naleving van de eisen van het normenkader die betrekking hebben op de naleving van de artikelen 8 en 8a. Gedacht kan worden aan het verstrekken van informatie aan de inspectie-instelling over de bij de inlener geldende arbeidsvoorwaarden of het verlenen van medewerking aan het horen van de arbeidskrachten die bij de inlener werkzaam zijn.

Artikel I, onderdeel J

In het huidige artikel 13 van de Waadi is geregeld dat met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van de minister van SZW aangewezen ambtenaren. Het betreft de daartoe aangewezen toezichthoudende ambtenaren van de Arbeidsinspectie. Zoals in het algemene deel van de toelichting is uiteengezet zal dat toezicht in het kader van de certificeringsplicht geen betrekking hebben op de naleving van het normenkader. Dit zal tot uitdrukking komen in het besluit van de Minister van SZW.

In haar uitvoeringstoets legt de Arbeidsinspectie de vraag voor of met de gekozen formulering van het gewijzigde artikel 13 afdoende wordt geregeld dat de toezichthoudende ambtenaar van de Waadi geen toezicht houdt op de naleving van de meewerkplicht van de inlener. Zoals in paragraaf 5.3 van het algemene deel van de toelichting is uiteengezet, houdt niet de Arbeidsinspectie, maar uitsluitend de daartoe aangewezen personen werkzaam bij de certificerende instelling toezicht op de naleving van de verplichting van de inlener om mee te werken aan de controles door een inspectie-instelling op de naleving van het loonverhoudingsvoorschrift (geregeld in de artikelen 8 en 8a) als onderdeel van het normenkader. Dit wordt neergelegd in het nieuwe tweede lid van artikel 13, waarin wordt geregeld dat in afwijking van het eerste lid, de bij besluit van de certificerende instelling aangewezen personen die werkzaam zijn bij de certificerende instelling belast zijn met het toezicht op de naleving van artikel 12l. Deze formulering doet voldoende recht aan de wens van de Arbeidsinspectie, zoals verwoord in haar advies, om in het wetsvoorstel ondubbelzinnig vast te stellen dat de Arbeidsinspectie geen toezicht houdt op de naleving van de meewerkplicht. Het voorstel van de Arbeidsinspectie om in het eerste lid vast te leggen dat de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren zijn belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met uitzondering van artikel 12l, is om wetstechnische redenen niet overgenomen.

In dit verband wordt opgemerkt dat artikel 5:11 van de Awb alleen natuurlijke personen aanmerkt als toezichthouder. Daarom wordt in het nieuwe tweede lid van artikel 13 geregeld dat de certificerende instelling, zijnde een zelfstandig bestuursorgaan, zelf – bij besluit – de natuurlijke personen aanwijst die het toezicht gaan uitvoeren. De certificerende instelling voert dit voorschrift uit door een besluit te publiceren in de Staatscourant waarin de functionarissen – door middel van functieaanduiding of door verwijzing naar de dienst of het onderdeel van de certificerende instelling waartoe de functionarissen behoren – worden aangeduid die het toezicht op naleving gaan uitoefenen. Het is niet noodzakelijk namen van personen te publiceren.

De aangewezen personen vallen vervolgens onder de definitie die de Awb hanteert voor toezichthouders. Op deze manier is geregeld dat de als toezichthouder aangewezen personen bij de uitoefening van hun werkzaamheden de bevoegdheden kunnen gebruiken die zijn vervat in afdeling 5.2 van de Awb en die – indien van toepassing – nader zijn ingevuld in hoofdstuk 4 van de Waadi. Wat betreft hoofdstuk 4 van de Waadi, betreft het de artikelen 14 en 14c. In artikel 14 van de Waadi is geregeld dat de toezichthouders bevoegd zijn, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Daarnaast wordt geregeld dat toezichthouders niet beschikken over de bevoegdheden, genoemd in de artikelen 5:18 (zaken onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen) en 5:19 (het onderzoeken van vervoersmiddelen) van de Awb. In artikel 14c wordt geregeld dat de toezichthouder te allen tijde bevoegd is tot inbeslagname van daarvoor vatbare voorwerpen. Deze artikelen worden eveneens van toepassing op personen die door de certificerende instelling als toezichthouder worden aangewezen. Wat betreft het verstrekken van gegevens door de aan aangewezen toezichthouders aan de inspectie-instellingen wordt verwezen naar de toelichting bij het gewijzigde artikel 14b.

De beperkte toezichthoudende taak van de door de certificerende instelling aangewezen toezichthouders is erop gericht om een controle op de naleving van de loonverhoudingsvoorschrift in het kader de certificeringsplicht mogelijk te maken en is derhalve niet gericht op het toezicht op de naleving van de Waadi als zodanig. Gelet hierop worden de overige bevoegdheden in het kader van onderzoek en toezicht in hoofdstuk 4 van de Waadi niet aan deze toezichthouders toegekend. Het betreft het doen van onderzoek naar de naleving van hoofdstukken 2 en 3 en de openbaarmaking van door toezicht op

de naleving verkregen gegevens (de artikelen 15 en 15b). Ook krijgt de certificerende instelling geen bevoegdheid tot het opleggen van een boete dan wel tot het geven van een bevel stillegging van werk in verband met recidive (de artikelen 18 en 22 van de Waadi). Het niet naleven van artikel 12l is om deze reden niet als overtreding in de zin van artikel 16 aangemerkt.

In het kader van de toezichthoudende rol wordt wel geregeld dat de aangewezen personen een last onder dwangsom kunnen opleggen. Verwezen wordt naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 22a. In het gewijzigde artikel 23 wordt geregeld dat een beschikking tot het opleggen van een last onder dwangsom wordt genomen namens de certificerende instelling (artikel l, onderdeel R; het voorgestelde tweede lid van artikel 23). Dit vloeit voort uit artikel 5:20, derde lid, gelezen in samenhang met artikel 5:32, eerste lid, van de Awb. Ingevolge die artikelen is het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is, bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang alsmede een last onder dwangsom. Een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom is derhalve een besluit in de zin van de Awb van de certificerende instelling waartegen bezwaar en beroep openstaat. In het kader van het besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom kan hoger beroep worden ingesteld bij de ABRvS. Zie in dit verband de toelichting bij artikel 12e.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in afdeling 5.2 van de Awb aan toezichthouders niet alleen bevoegdheden zijn toegekend, maar ook verplichtingen zijn opgenomen. Voor deze bevoegdheden en de wijze waarop ze dienen te worden uitgeoefend, zij daarom verwezen naar de Awb. Ten slotte wordt opgemerkt dat de Minister van SZW ingevolge artikel 21 van de Kaderwet zbo's bevoegd is beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de bevoegdheid tot het aanwijzen van bij de certificerende instelling werkzame toezichthouders.

Artikel l, onderdelen K en L

De huidige artikelen 14a en 14b bevatten grondslagen voor gegevensuitwisseling met bestuursorganen (artikel 14a) en private certificerende instellingen die vrijwillige certificaten verlenen (artikel 14b). Deze bepalingen worden aangepast als gevolg van de introductie van de verplichte certificering.

Artikel 14a. Gegevensuitwisseling met bestuursorganen

Artikel 14a eerste en tweede lid

In het huidige eerste lid is geregeld welke informatie – kosteloos en uit eigen beweging of verplicht desgevraagd – moet worden verstrekt door bestuursorganen aan de toezichthoudende ambtenaren van de Waadi. In het huidige tweede lid is voorzien in een grondslag voor het verstrekken van gegevens door de Minister van SZW en de toezichthoudende ambtenaren aan andere bestuursorganen voor zover deze gegevensuitwisseling noodzakelijk is voor de uitvoering van hun wettelijke taken en ten behoeve van een samenwerkingsverband tussen twee of meer van de voornoemde instanties. Dergelijke grondslagen zijn eveneens vereist in het kader van de verplichte certificering en zullen daarom ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in stand blijven. Zie in dit verband paragraaf 6.1.3 en – wat betreft de samenwerkingsverbanden – paragraaf 6.1.2 van het algemene deel van deze toelichting.

Opgemerkt wordt dat voor zover in het eerste lid wordt verwezen naar bestuursorganen, daaronder mede moet worden verstaan de certificerende instelling, nu deze een zelfstandig bestuursorgaan betreft. De certificerende instelling zal derhalve bevoegd zijn om onder de in het eerste lid vermelde voorwaarden gegevens te verstrekken aan de ambtenaren die toezicht houden op de naleving van de Waadi. Aan het eerste lid wordt toegevoegd dat in verband met het toezicht op de naleving van de Waadi en ten behoeve van samenwerkingsverbanden eveneens gegevens kunnen worden verstrekt door de inspectie-instellingen (het voorgestelde artikel 12g, eerste lid). Hierbij moet worden gedacht aan de gegevens verkregen uit de controles op de naleving van de toepasselijke eisen van het normenkader. Indien in het kader van de certificeringsplicht wordt geconstateerd dat de Waadi niet wordt nageleefd (zoals de verplichting om een administratie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten bij te houden), kan die informatie aanleiding zijn om handhavend op te treden. Het eerste lid biedt tevens een grondslag voor het verstrekken van gegevens door de Kamer van Koophandel aan de toezichthoudende ambtenaren. In het nieuwe vierde lid wordt geregeld dat die gegevensverstrekking niet kosteloos geschiedt maar tegen betaling van de daarvoor op grond van de Handelsregisterwet 2007 vastgestelde vergoeding. Hiermee wordt aangesloten bij de financieringssysteem van het Handelsregister.

Het tweede lid wordt aangepast, zodat ook de certificerende instelling en de inspectie-instellingen gegevens kunnen verstrekken aan andere bestuursorganen. Gedacht kan worden aan het verstrekken van gegevens aan de Belastingdienst over het niet naleven van sociale verzekeringswetten en fiscale wetten door gecertificeerde uitleners. Wat betreft de gegevensverstrekking door een inspectie-instelling, wordt in het nieuwe vijfde lid geregeld dat deze worden verstrekt door tussenkomst van de certificerende instelling. Verwezen wordt in dit verband naar paragraaf 6.1.3 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel 14a, achtste lid

Om de kwaliteit van het toezicht op de naleving van het stelsel van verplichte certificering verder te ondersteunen en gelet op de deels publieke en deels private inrichting van het toezicht op de naleving van het certificeringsstelsel, wordt aan artikel 14a toegevoegd dat bij lagere regelgeving (amvb) kan worden bepaald dat aan de toezichthoudende ambtenaren nader te bepalen gegevens en inlichtingen worden verstrekt die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de Waadi. Deze informatie kan afkomstig zijn van de volgende instellingen.

- a. Instellingen als bedoeld in het nieuwe artikel 12b, onderdelen a en b.
- b. Instellingen die in verband met de verlening van vrijwillige certificaten voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk conformiteitsbeoordelingen uitvoeren.
- c. Een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die door de organisaties van werkgevers en werknemers is belast of mede is belast met het toezicht op de naleving van collectieve arbeids-overeenkomsten.

De instellingen bedoeld onder a betreffen woningcorporaties en instellingen die een certificaat verlenen voor de kwaliteit van huisvesting voor arbeidskrachten overeenkomstig bij cao gemaakte afspraken. Hiermee wordt mogelijk gemaakt gegevens te verstrekken aan de toezichthoudende ambtenaren in het kader van de naleving van het huisvestingsvereiste, bedoeld in artikel 12b. Om te voorkomen dat van een grote hoeveelheid instanties gegevens worden ontvangen, wordt geregeld dat de certificerende instellingen de gegevens en inlichtingen door tussenkomst van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rechtspersoon verstrekken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan SNF. Hoewel wordt benadrukt dat de Arbeidsinspectie niet als zodanig toezicht houdt op de naleving van het huisvestingsvereiste, wordt gegevensuitwisseling met de Arbeidsinspectie desalniettemin noodzakelijk geacht, omdat gegevens over de naleving van het huisvestingsvereiste relevante informatie bevatten voor het toezicht op de naleving van de certificeringsplicht als zodanig. Wat betreft de instellingen die conformiteitsbeoordelingen uitvoeren in verband met de verlening van vrijwillige certificaten voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk wordt het volgende opgemerkt. Hoewel deze vorm van terbeschikkingstelling is uitgezonderd van de definitie van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in de Waadi (en dit ook zo blijft met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel), is ingevolge het huidige artikel 14b, gelezen in samenhang met het huidige artikel 1, vierde lid, geregeld dat de toezichthoudende ambtenaren van de Waadi en andere arbeidswetten alsmede de Belastingdienst ook gegevens mogen verstrekken aan SNA over ondernemingen die gecertificeerd zijn voor terbeschikkingstelling van arbeid ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk. De regering acht het – ook na de introductie van een verplichte certificering voor terbeschikkingstelling – van belang dat gegevensuitwisseling in het kader van terbeschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk mogelijk blijft. Het vervallen van het huidige vierde lid van artikel 1 (wijzigingsartikel I, onderdeel A) hangt hiermee samen. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting, paragraaf 6.1.3. Ingevolge het zesde lid van artikel 14a kan derhalve bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de instellingen die in verband met de verlening van vrijwillige certificaten voor het terbeschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk conformiteitsbeoordelingen uitvoeren, gegevens en inlichtingen verstrekken aan de toezichthoudende ambtenaren van de Waadi. De gegevens en inlichtingen worden door tussenkomst van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rechtspersoon verstrekt.

Bij een rechtspersoon als hiervoor onder c bedoeld, kan worden gedacht aan SNCU. In dit verband wordt verwezen naar paragraaf 6.1.3 van het algemene deel van de toelichting.

In het huidige vijfde lid van artikel 14a is geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent de gevallen waarin en de wijze waarop in ieder geval gegevens worden verstrekt. Mede naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens wordt voorgesteld de delegatiegrondslag in artikel 14a (het huidige vijfde lid en na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het nieuwe achtste lid) aan te passen. De woorden 'in ieder geval' worden geschrapt en de mogelijkheid om een AMvB vast te stellen wordt vervangen door een verplichting.

Artikel 14b. Gegevensuitwisseling met de certificerende instelling, aangewezen inspectie-instellingen en andere instanties

In het gewijzigde artikel 14b wordt voorzien in grondslagen voor het verstrekken van gegevens aan de certificerende instelling, aangewezen inspectie-instelling. Daarnaast wordt voorzien in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gegevensuitwisseling met andere bij wet aangewezen instanties mogelijk te maken. Hoewel het gewijzigde artikel in belangrijke mate aansluit op het huidige artikel 14b dat een grondslag bevat voor het verstrekken van gegevens aan erkende certificerende instellingen die vrijwillige certificaten verlenen, wordt het artikel gelet op het aantal (redactionele) wijzigingen en in verband met de leesbaarheid van het wetsvoorstel opnieuw vastgesteld.

Artikel 14b, eerste tot en met derde lid

In het huidige eerste tot en met derde lid is geregeld welke gegevens worden verstrekt door ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van de Waadi, de Wml en de Wav, de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Deze grondslagen worden overgenomen in het kader van de gegevensverstrekking aan de certificerende instelling, maar de grondslagen worden zo geformuleerd dat met het oog op een goede werking van het certificeringsstelsel een effectieve uitwisseling van gegevens mogelijk wordt gemaakt. De regering beoogt hiermee handelsverlegenheid in het kader van gegevensuitwisseling als gevolg van ontoereikende grondslagen voor die gegevensuitwisseling te voorkomen. Gelet hierop wordt in het eerste lid geregeld dat de ambtenaren die zijn belast met het toezicht op en de naleving van de in dat lid vermelde artikelen van de Waadi, Wav en Wml bevoegd zijn op verzoek of uit eigen beweging kosteloos aan de certificerende instelling gegevens die zijn verkregen bij de uitvoering van hun taken te verstrekken. De gegevens die betrekking hebben op de naleving van de Waadi, Wml en Wav houden verband met de eisen van het normenkader. Verwezen wordt in dit verband ook naar de toelichting bij artikel 12i. De gegevens die kunnen worden verstrekt, hoeven echter niet alleen betrekking te hebben op het feit dat een boete is opgelegd (als gevolg van het niet naleven van voormelde wettelijke bepalingen), maar bijvoorbeeld ook op het feit dat een last onder dwangsom is opgelegd, zoals is geregeld in het voorgestelde artikel 22a. Ook kunnen de gegevens betrekking hebben op andere omstandigheden in het kader van het toezicht op of de naleving van de Waadi, Wav of Wml. Artikel 4, vijfde lid, van de WagwEU biedt voldoende grondslag voor gegevensuitwisseling met de certificerende instelling in het kader van de naleving van de meldplicht in de WagwEU (artikel 8 van de WagwEU). Met het oog op de inwerkingtreding van de certificeringsplicht wordt evenwel onderzocht of artikel 3 van de BagwEU aanpassing behoeft.

In het tweede lid wordt geregeld dat de Belastingdienst op verzoek of uit eigen beweging kosteloos aan de certificerende instelling gegevens meldt die zijn verkregen bij de heffing en inning van de omzetbelasting, de loonbelasting en de premies voor de volksverzekeringen, de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. Dit kunnen in ieder geval de gegevens betreffen die thans zijn opgesomd in het tweede lid van artikel 14b, namelijk:

- a. de omstandigheid dat niet tijdig aangifte is gedaan door een aanvrager van een certificaat of een voorlopig certificaat dan wel door de certificaathouder, voor de omzetbelasting, de loonbelasting, de premie voor de volksverzekeringen, de premies voor de werknemersverzekeringen of de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet;
- b. de omstandigheid dat een aanvrager van een certificaat of een voorlopig certificaat dan wel door de certificaathouder, niet tijdig de aangegeven omzetbelasting, loonbelasting, premie voor de volksverzekeringen, premies voor de werknemersverzekeringen of inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet heeft voldaan of afgedragen;
- c. het aantal naheffingsaanslagen omzetbelasting, loonbelasting, premie voor de volksverzekeringen, premies voor de werknemersverzekeringen of inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet dat op enig tijdstip niet binnen de gestelde termijn is betaald en waarvoor geen uitstel van betaling is verleend;
- d. de omstandigheid dat aan een aanvrager van een certificaat of een voorlopig certificaat dan wel door de certificaathouder een naheffingsaanslag omzetbelasting, loonbelasting, premie voor de volksverzekeringen, premies voor de werknemersverzekeringen of inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet is opgelegd waarbij tevens een vergrijpboete op grond van artikel 67f van de Algemene wet inzake rijksbelastingen is opgelegd of waarover de ambtenaar, bedoeld in artikel 84 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, contact heeft met het openbaar ministerie in het kader van de vervolging en berechting van bij de belastingwet strafbaar gestelde feiten.

Wat betreft de gegevensverstrekking door de SVB wordt verwezen naar *Kamerstukken II 2014/15*, 34 273, nr. 3, p. 36.

Artikel 14b, vierde tot en met zevende lid

Om te voorzien in duidelijke grondslagen voor gegevensuitwisseling en om verwarring over de verantwoordelijkheid voor de verwerking van persoonsgegevens te voorkomen, kiest de regering voor een expliciete grondslag voor het verstrekken van authentieke gegevens uit het Handelsregister aan de certificerende instelling (het vierde lid van het nieuwe artikel 14b). Als uitgangspunt geldt dat de certificerende instelling deze gegevens zelf opvraagt bij het Handelsregister en dat deze informatie niet door de aanvrager van een (voorlopig) certificaat of de certificaathouder hoeft te worden verstrekt. Wat betreft de gegevensuitwisseling tussen de certificerende instelling en de inspectie-instellingen wordt verwezen naar de toelichting bij het achtste lid.

In het vijfde lid is een grondslag opgenomen voor gegevensuitwisseling met gemeenten met het oog op de naleving van het huisvestingsvereiste. Het bevoegd gezag is het bestuursorgaan dat een omgevingsvergunning mag afgeven. In artikel 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

is geregeld dat het bevoegd gezag ook 'zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving van de betrokken wetten'. Die wetten zijn benoemd in artikel 5.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, waarin onder meer wordt verwezen naar de Woningwet, Wet ruimtelijke ordening en Wet geluidhinder. In dit verband wordt ook verwezen naar artikel 92 Woningwet, waarin is geregeld dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met III van de Woningwet. Het bevoegd gezag is hier hetzelfde bestuursorgaan als bedoeld in de Wabo. In het vijfde lid wordt derhalve geregeld dat het bevoegd gezag op verzoek of uit eigen beweging kosteloos aan de certificerende instelling gegevens en inlichtingen verstrekt die zijn verkregen in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving van de omgevingsvergunning en de naleving van de betrokken wetten. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat met toepassing van het gewijzigde artikel 14a, tweede lid, de certificerende instelling tevens gegevens kan verstrekken aan het bevoegd gezag, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken van het bevoegd gezag en ten behoeve van een samenwerkingsverband tussen deze instanties. Het zesde lid van het nieuwe artikel 14b komt overeen met het voorgestelde zesde van artikel 14a. Hiermee wordt voorzien in een grondslag voor het verstrekken van gegevens door de bij AMvB aangewezen instanties aan de certificerende instelling. In het elfde lid wordt geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur tevens kan worden bepaald dat de toezichthoudende en handhavende ambtenaren van de Waadi, alsmede de certificerende instelling uit eigen beweging of op verzoek kosteloos aan die instanties, bedoeld in het zesde lid, gegevens en inlichtingen verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de taken van die instanties. Zo kunnen de toezichthoudende ambtenaren van de Waadi derhalve gegevens verstrekken aan een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die door de organisaties van werkgevers en werknemers is belast of mede is belast met het toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten. In dit verband wordt voorts opgemerkt dat in het huidige artikel 15a is geregeld dat de toezichthoudende ambtenaren aan een dergelijke rechtspersoon kosteloos de gegevens verstrekken die zijn verkregen uit andere landen van de Europese Unie, van de Europese economische ruimte en uit Zwitserland en die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten. Uit oogpunt van consistentie wordt voorgesteld deze grondslag voor gegevensuitwisseling op te nemen in de algemene maatregel van bestuur. Artikel 15a kan om die reden vervallen (zie artikel I, onderdeel N).

Overeenkomstig het huidige artikel 14b wordt geregeld dat de gegevens slechts worden verstrekt, indien deze gegevens betrekking hebben op een te certificeren of gecertificeerde uitlener (het nieuwe zevende lid). Voorts wordt in het gewijzigde zevende lid geregeld dat de gegevens, bedoeld in het eerste tot en met zesde lid, slechts worden verstrekt voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de bij of krachtens deze wet aan de certificerende instelling toegekende taken. Deze taken betreffen in dit verband met name het verlenen, weigeren of intrekken van (voorlopige) certificaten en het bijhouden van het openbare register van gecertificeerde uitleners.

Artikel 14b, achtste lid

Overeenkomstig het gewijzigde vijfde lid van artikel 14a wordt in het gewijzigde achtste lid van artikel 14b geregeld dat gegevens en inlichtingen die bij of krachtens de Waadi of enig ander wettelijk voorschrift (zoals de WagwEU) aan de certificerende instelling worden verstrekt door tussenkomst van die certificerende instelling worden verstrekt aan een aangewezen inspectie-instelling. De taak van de inspectie-instelling, voor zover hier van belang, is immers in alle gevallen gekoppeld aan de taak van de certificerende instelling tot verlening van certificaten. De certificerende instelling treedt derhalve op als verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 7, van de AVG voor het verwerken van de betreffende gegevens. De gegevens worden slechts verstrekt voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de bij of krachtens deze wet toegekende taken aan een aangewezen inspectie-instelling. Die taak betreft het uitvoeren van controles in het kader van de certificering van uitleners (zie het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel h). De verstrekte gegevens dienen bovendien betrekking te hebben op een aanvrager van een (voorlopig) certificaat of een certificaathouder die door de aangewezen inspectie-instelling wordt gecontroleerd.

Artikel 14b, negende tot en met veertiende lid

Het negende lid bevat een grondslag voor het verstrekken van gegevens die worden verkregen door personen die bij de certificerende instelling werkzaam zijn en die worden aangewezen als toezichthouder op de meewerkplicht van de inlener. Verwezen wordt naar de toelichting bij het nieuwe artikel 12I. Om erop toe te zien dat de inspectie-instelling de controle op het loonverhoudingsvoorschrift kan uitvoeren is het noodzakelijk dat de gegevens en inlichtingen die worden verkregen in het kader van het toezicht op de naleving van artikel 12I, kunnen worden verstrekt aan een inspectie-instelling. Deze gegevens kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de arbeidsvoorwaarden van de inlener. Ook in dit verband is geregeld dat de certificerende instelling verwerkingsverantwoordelijke is voor het verwerken van die gegevens. Bovendien worden de gegevens uitsluitend verstrekt voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de bij of krachtens deze wet toegekende taken aan een

aangewezen inspectie-instelling en voor zover deze gegevens betrekking hebben op een uitlener bij wie controles worden uitgevoerd door de inspectie-instelling.

Wat betreft het verwerken van het burgerservicenummer wordt het volgende opgemerkt. De AVG en UAVG staan er niet aan in de weg dat private organisatie het BSN verwerken. Ingevolge artikel 1, onderdeel d, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) mogen alleen niet-overheidsorganen het BSN verwerken als deze instanties daartoe een wettelijke plicht hebben. Die grondslag wordt expliciet vastgesteld in het tiende lid van het nieuwe artikel 14b. In het kader van de controle op de naleving van het normenkader – dat onder meer eisen bevat over de voldoening of afdracht van de omzetbelasting, de loonbelasting, de premie voor de volksverzekeringen, de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet – kan het voor inspectie-instellingen noodzakelijk zijn om het BSN te gebruiken. Zo zijn werkgevers ingevolge artikel 29, derde lid, gelezen in samenhang met artikel 28, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de loonbelasting 1964 verplicht om het BSN van werknemers te registreren.

In het nieuwe tiende lid wordt dan ook geregeld dat de inspectie-instellingen bij het verwerken van persoonsgegevens slechts gebruik maken van het BSN voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de bij of krachtens deze wet aan inspectie-instellingen toegekende taken. Volledigheids-halve wordt opgemerkt dat de certificerende instelling als zelfstandig bestuursorgaan is aan te merken (artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Awb). Verwezen wordt naar paragraaf 1.2 in het algemene deel van de toelichting. Ingevolge artikel 10 van de Wabb en ingevolge artikel 14a, derde lid, van de Waadi, is de certificerende instelling als bestuursorgaan bevoegd het BSN te verwerken. Het BSN zal alleen worden gebruikt met passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van betrokkene. Die waarborgen en andere nadere regels over de uitvoeringsmodaliteiten van de gegevensverstrekking worden geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (het twaalfde lid).

In het dertiende lid wordt een geheimhoudingsplicht opgelegd aan een ieder die kennis neemt van de gegevens die ingevolge het nieuwe artikel 14b worden verstrekt. Het veertiende lid regelt de uitzonderingen op deze geheimhoudingsplicht. Deze leden komen in belangrijke mate overeen met het huidige zevende en achtste lid. Anders dan in het huidige achtste lid, is geen uitzondering op de geheimhoudingsplicht geregeld voor de certificerende instelling jegens de aangewezen inspectie-instellingen. De grondslag voor de gegevensuitwisseling tussen beide instanties is neergelegd in het achtste lid.

Artikel I, onderdeel M

In het eerste lid van artikel 15 is geregeld dat de Minister van SZW verslag uitbrengt over de feiten en omstandigheden uit het onderzoek naar de naleving van de hoofdstukken 2 of 3 aan de in dat artikel genoemde personen en instanties, met uitzondering van artikel 7a. Deze bepaling houdt verband met het uitgangspunt dat overtredingen van de bepalingen in de hoofdstukken 2 en 3 (met uitzondering van artikel 7a) niet strafrechtelijk of bestuursrechtelijk gesanctioneerd zijn. Sanctionering van overtredingen zou dienen te geschieden langs de privaatrechtelijke weg.¹⁴² In geval van overtreding van de regels, kan een betrokkene bij de rechter nakoming of schadevergoeding eisen.

Met het vervallen van de registratieplicht, zoals geregeld in artikel 7a, vervalt eveneens de verwijzing naar dat artikel 15. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat dergelijk onderzoek niet zal zien op de naleving van het voorgestelde hoofdstuk 3a over de certificering van terbeschikkingstelling, omdat dat hoofdstuk onder de bestuursrechtelijke handhaving van hoofdstuk 5 van de Waadi valt dan wel (wat betreft de naleving van het normenkader) onder het toezicht van de certificerende instelling. Van het onderzoek op de naleving van hoofdstuk 3, is bovendien uitgezonderd de naleving van de huisvestingseis. Verwezen wordt in dit verband naar paragraaf 12.2.5, onder het kopje *Onderzoeksbevoegdheid huisvesting*.

Artikel I, onderdeel O

In artikel 15b van de wet is een verplichting opgenomen voor toezichthoudende en handhavende ambtenaren van de Waadi om naar aanleiding van de uitkomsten van ingestelde inspectieonderzoeken het feit dat is besloten tot het opleggen van een boete dan wel een bevel tot stillegging van werk openbaar te maken. Dit geldt ook voor het feit dat na onderzoek geen overtreding is geconstateerd. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal deze verplichting eveneens gelden in het kader van overtredingen van de verplichtingen van de uitlener en inlener in het certificeringsstelsel. Niet is gekozen voor het laten vervallen van de verplichting tot openbaarmaking als gevolg van de introductie van het openbare register (het voorgestelde artikel 12h). Het openbare register bevat uitsluitend informatie over de certificering van uitleners en heeft daarmee een ander doel, namelijk om kenbaar te maken welke uitleners gecertificeerd zijn. De openbaarmaking ingevolge artikel 15b is gericht op de bevordering van de naleving van de Waadi (waaronder het voorgestelde certificeringsstelsel) en het bieden van inzicht in het uitvoeren van toezicht op grond van deze wet. In het gewijzigde artikel 15b

¹⁴² *Kamerstukken II 2001/02, 28 465, nr. 3, p. 8*

wordt toegevoegd dat het feit dat is besloten tot oplegging van een last onder dwangsom openbaar wordt gemaakt.

Artikel I, onderdeel P

In artikel 16 is geregeld wat wordt aangemerkt als overtreding, waarop bestuursrechtelijke handhaving kan worden toegepast. In het eerste lid zal niet langer worden verwezen naar het niet naleven van artikel 7a (de registratieplicht die met dit wetsvoorstel komt te vervallen), maar naar het niet naleven van de verplichtingen voor de uitlener als bepaald in artikel 12c, eerste dan wel tweede of derde lid, het niet naleven van de verplichtingen voor de inlener, zoals bepaald in artikel 12d, eerste dan wel tweede lid, alsmede het niet naleven van artikel 12f, zesde en zevende lid.

Uit de formulering van artikel 12c, eerste, dan wel tweede en derde lid is af te leiden dat in het geval de uitlener ten onrechte niet gecertificeerd is, (uitsluitend) een overtreding kan worden vastgesteld als gevolg van het niet naleven artikel 12c, eerste lid. Een niet-gecertificeerde uitlener is immers (ten onrechte) geen certificaathouder, die aan het tweede en derde lid dient te voldoen. In het geval de uitlener wel gecertificeerd is, doch niet aan de inlener heeft gemeld dat de desbetreffende arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld dan wel deze gegevens niet in de eigen administratie heeft geregistreerd, wordt een overtreding vastgesteld als gevolg van het niet naleven van het tweede lid of het derde lid of, voor zover van toepassing, van beide leden.

De bewoordingen 'artikel 12d, eerste, dan wel tweede lid', maken duidelijk dat ten aanzien van ieder ter beschikking gestelde arbeidskracht het niet naleven van artikel 12d, eerste lid of het niet naleven van artikel 12d, tweede lid, als een overtreding wordt aangemerkt. De inlener is derhalve (uitsluitend) in overtreding van artikel 12d, eerste lid, in het geval hij een arbeidskracht arbeid laat verrichten die ter beschikking is gesteld door een niet gecertificeerde uitlener. De inlener is in overtreding van artikel 12d, tweede lid, in het geval de arbeidskracht wordt ingeleend van een gecertificeerde uitlener, maar de inlener niet voldoet aan zijn administratieplicht. Die situatie kan zich voordoen, omdat de uitlener niet aan zijn meldplicht heeft voldaan (met als gevolg dat de inlener niet overeenkomstig de melding in de eigen administratie kan vastleggen welke arbeidskracht door welke uitlener aan hem ter beschikking is gesteld) of omdat de uitlener wel aan de meldplicht heeft voldaan, maar de inlener de relevante gegevens niet overeenkomstig de melding in de eigen administratie heeft geregistreerd.

Als gevolg van de gedeelde verantwoordelijkheid voor de naleving van het certificeringsstelsel door de uitlener en de inlener, staan met name de verplichtingen van de inlener in relatie tot die van de uitlener. Zo mag de inlener geen arbeid laten verrichten door arbeidskrachten die ter beschikking zijn gesteld door een uitlener die niet over een certificaat beschikt. In het geval het certificaat van de uitlener wordt ingetrokken, leidt de intrekking er van rechtswege toe dat tevens de inlener zijn verplichting niet naleeft.

In de periode, bedoeld in artikel 12f, vijfde lid, (na de bekendmaking van het intrekkingbesluit maar vóór de inwerkingtreding van dat besluit), mag de uitlener de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten aan een inlener voortzetten in het geval de desbetreffende arbeidskrachten ten tijde van de bekendmaking van het intrekkingbesluit reeds ter beschikking waren gesteld aan de desbetreffende inlener. De uitlener en inlener handelen in dat geval niet in strijd met het zesde respectievelijk zevende lid van artikel 12f.

Artikel I, onderdelen Q en R

Wat betreft het naleven van de verplichtingen van een uitlener zoals bepaald in artikel 12c, bedoeld in artikel 12c, eerste, dan wel tweede of derde lid, of artikel 12f, zesde lid, alsmede de verplichtingen van de inlener, bedoeld in artikel 12d, eerste, dan wel tweede lid, of artikel 12f, zevende lid, kan een daartoe door de Minister van SZW aangewezen ambtenaar een (last onder) dwangsom worden opgelegd (het voorgestelde artikel 22a). Hiervoor zullen naar verwachting ambtenaren werkzaam bij de Arbeidsinspectie worden aangewezen. De inzet van die bevoegdheid is niet gericht op bestraffing, maar op rechtsherstel. Een dwangsom is in dat geval een geëigend middel. Gedacht kan worden aan het opleggen van een last onder dwangsom in het geval een uitlener arbeidskrachten ter beschikking stelt, zonder over een certificaat te beschikken.

De verplichting (de last) kan in dat geval inhouden dat de uitlener binnen een bepaalde termijn een aanvraag indient tot verlening van een certificaat dan wel de activiteiten met betrekking tot terbeschikkingstelling beëindigt. Wordt dat niet gedaan, dan wordt per tijdseenheid (bijvoorbeeld per dag) een dwangsom verbeurd. Ook kan een last onder dwangsom worden opgelegd aan een inlener, bijvoorbeeld in het geval de inlener niet in zijn administratie vastlegt welke arbeidskrachten door welke uitleners aan hem ter beschikking zijn gesteld. Met een last onder dwangsom kan de inlener worden verplicht om binnen een bepaalde termijn alsnog aan zijn administratieplicht te voldoen. Een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom wordt genomen door de aangewezen toezichthouders op de Waadi, die handelen namens de Minister van SZW (het gewijzigde artikel 23). In het voorgestelde artikel 22a wordt niet de bevoegdheid toegekend om een last onder bestuursdwang op te leggen, hetgeen ingevolge artikel 5:32, eerste lid, van de Awb automatisch een bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom impliceert. Met name de uitoefening van bestuursdwang zou

een te groot beslag leggen op de capaciteit van de Arbeidsinspectie. Gekozen is uitsluitend voor de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Voor een nadere toelichting op de handhaving van het certificeringsstelsel door de Arbeidsinspectie wordt verwezen naar paragraaf 6.1.2 van het algemene deel van deze toelichting. Ten slotte wordt opgemerkt dat een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom is aan te merken als een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep openstaat. In het kader van een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom kan hoger beroep worden ingesteld bij de ABRvS. Zie in dit verband paragraaf 12.5 van deze toelichting en de toelichting bij artikel II.

Wat betreft het voorgestelde tweede lid van de artikelen artikel 22a en 23 wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel J.

Artikel I, onderdeel S

In hoofdstuk 6 wordt een artikel ingevoegd dat voorziet in overgangsrecht in verband met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (artikel 23a). Voorts wordt in een bepaling opgenomen strekkende tot het evalueren van de Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (artikel 23b).

Artikel 23a. Overgangsrecht in verband met de Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

In het eerste lid van het nieuwe artikel 23a wordt geregeld dat op overtredingen van de registratieplicht, voor zover die zijn begaan vóór het vervallen van die verplichting, de Waadi zoals die luidde voor de inwerkingtreding van het certificeringsstelsel van kracht blijven. Ook na het vervallen van de registratieplicht zal een overtreding die is begaan, terwijl de registratieplicht nog van kracht was, derhalve door de handhavende ambtenaar van de Waadi kunnen worden beboet. De Waadi zoals die luidde voor het vervallen van de registratieplicht blijft eveneens van kracht ten aanzien van voor dat tijdstip aangevangen bezwaar- en beroepsprocedures.

Met een flexibele inwerkingtreding wordt erop toegezien dat een voldoende ruime termijn in acht wordt genomen in verband met de indiening van aanvragen tot verlening van een certificaat door ondernemingen én tijdige besluitvorming naar aanleiding van die aanvragen. Omdat echter niet is uit te sluiten dat ondernemingen weliswaar tijdig een aanvraag indienen, maar niet tijdig een besluit op hun aanvraag ontvangen, wordt voor die ondernemingen voorzien in overgangsrecht. Het wordt immers niet gerechtvaardigd geacht dat een onderneming wordt geconfronteerd met de gevolgen van een overtreding van de wet, in het geval die overtreding de onderneming niet te verwijten valt. Een dergelijk overgangsrecht geeft bovendien een grotere garantie om het certificeringsstelsel vanaf 1 januari 2025 ook daadwerkelijk in werking te laten treden en stimuleert uitleners om zo snel mogelijk na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een aanvraag in te dienen. Verwezen wordt in dit verband naar hoofdstuk 9 van het algemene deel van de toelichting.

Het overgangsrecht, bedoeld in het tweede lid van artikel 23a, houdt het volgende in. Indien een onderneming of rechtspersoon uiterlijk vijf maanden voor de inwerkingtreding van het aangepaste artikel 16 van de Waadi (de bepaling waarin het niet naleven van de certificeringsplicht als overtreding wordt aangemerkt) een aanvraag tot verlening van een certificaat heeft ingediend en op de datum van inwerkingtreding van dat artikel nog niet op die aanvraag is beslist, blijft de Waadi, zoals die luidde voor de inwerkingtreding van het aangepaste artikel 16, op de uitlener van toepassing totdat de certificerende instelling het besluit op de aanvraag heeft bekendgemaakt. Ook de uitlener die werkzaamheden laat verrichten door arbeidskrachten die ter beschikking zijn gesteld door een uitlener waarop het overgangsrecht van toepassing is, handelt als gevolg daarvan niet in strijd met de Waadi (zoals die komt te luiden na de inwerkingtreding van de wijziging van artikel 16).

Om onder het overgangsrecht te vallen, moet de aanvraag uiterlijk vijf maanden voor de inwerkingtreding van de handhaving van de certificeringsplicht zijn ingediend. Op ondernemingen die niet binnen de daarvoor gestelde termijn een aanvraag indienen tot verlening van een certificaat is geen overgangsrecht van toepassing. Dit geldt ook voor ondernemingen die binnen de termijn van vijf maanden worden opgericht. Om vast te stellen of de aanvraag tijdig is ingediend kan artikel 6:9 van de Awb naar analogie worden toegepast. Een aanvraag is derhalve tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn is ontvangen. Bij verzending per post is de aanvraag tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd, mits het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen.

Wat betreft de termijn voor het overgangsrecht is geprobeerd een balans te vinden tussen enerzijds het bieden van voldoende tijd voor de certificerende instelling om op de aanvraag te beslissen en anderzijds het beperken van de periode waarin nieuwe ondernemingen geen arbeidskrachten ter beschikking kunnen stellen. De gestelde termijn is korter dan de beslistermijn van zes maanden, bedoeld in artikel 3:18, eerste lid, van de Awb. Gezien de tijd die gemoeid is met het starten van een (uitzend)onderneming en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, wordt de termijn bovendien niet onredelijk lang geacht. Van ondernemingen die na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel,

maar voor het handhaven op de naleving van de certificeringsplicht zijn opgestart, mag ervan worden uitgegaan dat zij anticiperen op het nieuwe certificeringsstelsel en met ingang van 1 januari 2025 dan ook niet in strijd handelen met de wet.

1. De uitlener dient in de periode onmiddellijk voorafgaande aan het tijdstip van inwerkingtreding van het certificeringsstelsel reeds vier jaar onafgebroken in het Handelsregister, bedoeld in artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007 te zijn ingeschreven.
2. In voormelde periode heeft de uitlener een Waadi-registratie overeenkomstig artikel 7a, eerste lid, zoals dat luidt voor de inwerkingtreding van het wijzigingsartikel dat artikel 7a doet vervallen.
3. De uitlener moet kunnen aantonen in voormelde periode daadwerkelijk arbeidskrachten ter beschikking te hebben gesteld.
4. De uitlener moet aantonen aan zijn verplichtingen tot betaling van belastingen of sociale zekerheidspremies te voldoen.

Met voorwaarden 1 en 2 toont de uitlener aan dat deze in de periode voorafgaande aan de inwerkingtreding van de certificeringsplicht voldeed aan de uit de Waadi voortvloeiende voorwaarden voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Met voorwaarde 3 wordt beoogd te voorkomen dat slapende rechtspersonen kunnen worden uitgezonderd van de verplichting tot het verstrekken van financiële zekerheid. Het is aan de certificerende instelling om te bepalen op welke wijze de uitlener kan aantonen dat hij in de periode van vier jaar voorafgaande aan de inwerkingtreding van de certificeringsplicht arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld. Ten slotte moet de uitlener kunnen aantonen dat hij aan zijn verplichtingen tot betaling van belastingen en sociale zekerheidspremies voldoet (voorwaarde 4). De uitlener kan dit aantonen door middel van een verklaring van de Belastingdienst. Gedacht kan worden aan een verklaring betalingsgedrag als bedoeld in artikel 34, zevende lid van de Leidraad invordering 2008. Deze verklaring mag bij de aanvraag niet ouder zijn dan drie maanden, en houdt in dat de aanvrager op het moment van afgifte van deze verklaring de verschuldigde belastingen en premies heeft voldaan (de zogeheten schone verklaring).

Artikel 23b. Evaluatie in verband met de Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Ten slotte wordt in hoofdstuk 6, in het voorgestelde artikel 23b, voorzien in een evaluatiebepaling in verband met de inwerkingtreding van het certificeringsstelsel. In de evaluatie van de Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten worden de doeltreffendheid en effecten van de wet na inwerkingtreding beoordeeld. Verwezen wordt in dit verband naar hoofdstuk 10 van deze toelichting. Omdat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt dat verschillende onderdelen van de wet op verschillende momenten in werking treden, is de start van de vijfjaarstermijn in de evaluatiebepaling gekoppeld aan de inwerkingtreding van het certificeringsstelsel, namelijk het moment waarop het niet naleven van de certificeringverplichtingen beboetbaar wordt.

Artikel II

Zoals in paragraaf 12.2.3 van het algemene deel van de toelichting is uiteengezet, wordt voorgesteld met de inwerkingtreding van het verplichte certificeringsstelsel ten aanzien van alle op de Waadi gebaseerde besluiten hoger beroep bij de ABRvS mogelijk te maken. Om deze reden wordt artikel 10 van bijlage 2 van de Awb aangepast. Ingevolge dat artikel, voor zover hier van belang, is het mogelijk tegen uitspraken van de rechtbank of van de voorzieningenrechter op een beroep tegen besluiten op grond van de Waadi hoger beroep (zonder schorsende werking) in te stellen bij de CRvB, met uitzondering van artikel 15b en hoofdstuk 5. In artikel II van het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld de zinsnede met de verwijzing naar de Waadi in artikel 10 van bijlage 2 te laten vervallen. Als gevolg daarvan geldt ten aanzien van hoger beroep met betrekking tot besluiten die op grond van de Waadi worden genomen, het bepaalde in artikel 8:105, eerste lid, van de Awb, namelijk dat ABRvS is bevoegd op het hoger beroep te beslissen.

Ervan uitgaande dat het merendeel van de thans geregistreerde uitleners een aanvraag tot verlening van een certificaat zullen moeten indienen teneinde hun activiteiten in verband met terbeschikkingstelling van arbeidskrachten rechtmatig voort te kunnen zetten, wordt ervan uitgegaan dat het aantal zaken over besluiten op grond van de Waadi als gevolg van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal toenemen. Hoe groot de toename zal zijn ten opzichte van de situatie van voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is op voorhand niet vast te stellen.

Artikel III

Artikel 3a van de WagwEU ziet op een werknemer die door het uitzendbureau waarmee hij een dienstverband heeft ter beschikking wordt gesteld aan een dienstontvanger, en vervolgens door die dienstontvanger opnieuw ter beschikking wordt gesteld aan een andere dienstontvanger, in het kader van een transnationale dienstverrichting als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de WagwEU. De werknemer wordt geacht ter beschikking te zijn gesteld door de dienstverrichter waarmee hij een

dienstverband heeft, zijnde het uitzendbureau. Het uitzendbureau blijft daarmee verplicht de arbeidsvoorwaarden op de werknemer toe te passen die van toepassing zijn of zouden zijn op de werknemers van de laatste inlener. De strekking van dit artikel is om de werkgever in staat te stellen in voorkomend geval gunstiger arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden toe te passen voor de ter beschikking gestelde werknemer.¹⁴³

In het derde lid van dat artikel is verduidelijkt dat het uitzendbureau, waarmee de werknemer een dienstverband heeft, ook verantwoordelijk blijft voor de toepassing van de juiste arbeidsvoorwaarden van deze werknemer in de situatie waarin de werknemer door een Nederlands uitzendbureau ter beschikking wordt gesteld aan een in Nederland gevestigde inlener, waarna de inlener deze uitzendkracht verder detacheeert aan een onderneming gevestigd in een andere lidstaat.¹⁴⁴ In dat lid wordt voor de definitie van inlener verwezen naar artikel 7a van de Waadi, waarin aansluiting wordt gezocht bij artikel 34, eerste en tweede lid, van de Invorderingswet 1990. Deze verwijzing naar artikel 7a van de Waadi moet worden aangepast, omdat dat artikel als gevolg van het voorliggend wetsvoorstel komt te vervallen. Daarbij wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om te verduidelijken dat het derde lid van artikel 3a betrekking heeft op doorleenconstructies, door niet langer te verwijzen naar de (in Nederland gevestigde) inlener, maar in het bijzonder naar de doorlener. Voorgesteld wordt om voor de definitie van doorlener te verwijzen naar het voorgestelde artikel 12d, vierde lid, onderdeel a, van de Waadi en niet naar artikel 34, tweede lid, onderdeel a, van de Invorderingswet 1990. Verwezen wordt in dit verband naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 12d, vierde lid. Ook in het geval als bedoeld in het derde lid van artikel 3a van de WagwEU – waarbij de werknemer door een Nederlands uitzendbureau ter beschikking wordt gesteld aan een in Nederland gevestigde doorlener, waarna de doorlener deze uitzendkracht verder detacheeert aan een onderneming gevestigd in een andere lidstaat – is het van belang een onderneming of rechtspersoon als doorlener aan te merken, ongeacht of deze de uitzendkracht verder detacheeert aan een andere doorlener of aan een inlener onder wiens leiding en toezicht arbeid wordt verricht.

Artikel IV

In het zevende lid van artikel 18p van de WmI is bepaald dat signalen van niet naleving van de cao die de toezichthouders van de Arbeidsinspectie tegenkomen bij een controle in het kader van de WmI kunnen worden doorgegeven aan een stichting – zoals SNA – voor de beoordeling van de geldigheid van vrijwillige certificaten voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten door erkende certificerende instellingen. Nu als gevolg van dit wetsvoorstel de vrijwillige certificering voor de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten zoals opgenomen in de Waadi wordt vervangen door de verplichte certificering, wordt artikel 18p aldus aangepast dat de voormelde informatie kan worden verstrekt aan de certificerende instelling die de (verplichte) certificaten verstrekt. Signalen van niet naleving van de cao zijn immers eveneens van belang in het kader de geldigheid van een door de certificerende instelling af te geven certificaat. Daarnaast blijft het mogelijk voormelde gegevens te verstrekken in verband met de beoordeling van de geldigheid van vrijwillige certificaten. Deze gegevens worden verstrekt aan door de RvA geaccrediteerde instellingen die in verband met de verlening van vrijwillige certificaten voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk conformiteitsbeoordelingen uitvoeren. Zie ook het gewijzigde artikel 14a, zesde lid, onderdeel b, van de Waadi.

Artikel V

Het wetsvoorstel goed verhuurderschap geeft gemeenten onder meer de mogelijkheid om een verhuurvergunning voor de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten verplicht te stellen. De vergunning heeft tot doel de persoonlijke levenssfeer van arbeidsmigranten te beschermen en zo bij te dragen aan een menswaardige verblijfplaats voor deze groep. Aan deze vergunning kunnen gemeenten daarom enkele in de wet genoemde voorwaarden verbinden, die zien op (I) de wijze waarop de verhuurder aantoont hoe hij invulling geeft aan de regels van goed verhuurderschap, (II) het in gebruik geven van een afzonderlijk afsluitbare verblijfsruimte die voldoet aan de daarvoor geldende eisen van de bouwregelgeving aan iedere arbeidsmigrant die geen huishouden vormt met een andere arbeidsmigrant en (III) de voorzieningen voor het bewaren en bereiden van voeding, wasruimte en doucheruimte die in het gebouw waarin de verblijfsruimte gelegen is aanwezig moeten zijn, rekening houdend met het maximaal aantal arbeidsmigranten die in dat gebouw kunnen verblijven. Daarnaast kunnen gemeenten, indien de verblijfsruimte een zelfstandige woonruimte betreft, ook voorwaarden verbinden over de huurprijs, het maximale huurverhogingspercentage en het onderhoud van de woning.

Op het moment dat onderhavig wetsvoorstel in werking treedt, moet worden voorzien in een goede samenloop tussen beide wettelijke stelsels, zodat dubbele verplichtingen worden voorkomen en het

¹⁴³ Kamerstukken II 2019/20, 35 358, nr. 3, p. 23

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 494, nr. 6, p. 21



duidelijk is aan welke wettelijke vereisten voldaan moet worden bij de huisvesting van arbeidsmigranten. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat het wetsvoorstel goed verhuurderschap eerder in werking treedt. In het voorliggende wetsvoorstel is derhalve een samenloopbepaling opgenomen waarmee in de Wet goed verhuurderschap een bepaling wordt toegevoegd die regelt dat gemeenten straks ook het gecertificeerd zijn conform artikel 12b, onderdeel b, van het onderhavige wetsvoorstel, als voorwaarde voor de verhuurvergunning voor de verhuur van de verblijfsruimte aan arbeidsmigranten waar de vergunning betrekking op heeft. Deze certificering houdt in dat de huisvesting overeenkomt met de bij collectieve arbeidsovereenkomst vastgestelde normen over de kwaliteit van huisvesting van arbeidskrachten na een conformiteitsbeoordeling van een door de RvA daartoe geaccrediteerde instelling. Door deze bepaling als vergunningsvoorwaarde toe te voegen, wordt het voor gemeenten mogelijk hierop te handhaven.

Artikel VI

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De beoogde datum van inwerkingtreding van het certificeringsstelsel – in die zin dat het niet naleven van de verplichtingen van uit- en inlener als overtreding wordt aangemerkt en derhalve beboetbaar wordt – is vanaf 1 januari 2025. Om erop toe te zien dat voormelde datum wordt gehaald en dat derhalve met ingang van die datum geen arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld door een uitlener die niet over een certificaat beschikt, wordt een flexibele inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voorgesteld, waarbij onderdelen eerder dan 1 januari 2025 in werking treden. Daardoor is het mogelijk het certificeringsstelsel gereed te maken en uitleners de gelegenheid te bieden om tijdig, derhalve voor 1 januari 2025, een aanvraag in te dienen tot verlening van een certificaat. Gedacht wordt aan de bepalingen met betrekking de aanwijzing van de certificerende instelling door de Minister van SZW, de aanwijzing van de inspectie-instellingen door de certificerende uitstelling, gegevensuitwisseling, het openbare register en de behandelingen van de aanvragen van de uitleners door de certificerende instelling. Voor de gevallen waarin niet tijdig – dus voor de datum waarop een overtreding van de verplichtingen voortvloeiende uit het certificeringsstelsel beboetbaar wordt – op de ingediende aanvraag van een uitlener kan worden beslist, is in overgangsrecht voorzien. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel I, onderdeel S.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,