

Verslag van de internetconsultatie

Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met de invoering van een certificeringsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

(internetconsultatie van 14 juli 2022 tot en met 25 augustus 2022)

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) voorgelegd voor internetconsultatie. Tijdens de internetconsultatie lag de concept-wettekst voor en de daarbij behorende memorie van toelichting. Er kon gereageerd worden op alle onderdelen.

Er zijn op de internetconsultatie 46 openbare reacties ontvangen en 25 niet-openbare reacties. De reacties variëren van (onderbouwde) standpunten over de effectiviteit van verplichte certificering tot uitgebreide beschrijvingen van implicaties van het wetsontwerp en voorstellen voor aanpassing van de voorgestelde maatregelen. Naast suggesties voor aanpassing en heroverweging van gemaakte keuzes is ook aangedrongen op aanscherping of verdieping van de onderbouwing van die keuzes. Ook is aangedrongen op een nadere uitwerking en verduidelijking van onderdelen, zoals de publieke handhaving door de Arbeidsinspectie en gegevensuitwisseling tussen instanties. In enkele reacties zijn zorgen geuit over mogelijkheden om de toelatingsplicht te ontduiken. De regering heeft alle ingebrachte reacties gezien en gewogen. Reacties die hebben geleid tot een aanpassing van de toelichting zijn verwerkt in de betreffende paragrafen van de memorie van toelichting. Waar een reactie aanleiding gaf tot een andere beleidsmatige keuze, is dat in die paragraaf vermeld. Relevante commentaren die na weging geen aanleiding vormen voor een andere beleidsmatige keuze, komen tevens in deze paragraaf aan bod. Daarbij is vermeld op grond van welke overwegingen het commentaar niet is overgenomen.

Algemeen

Verschillende commentaren onderschrijven het belang van het aanpakken van malafiditeit. Uit de commentaren blijkt brede steun voor een stelsel dat uitleners verplicht vooraf certificering te vragen voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. In de reacties is verzocht 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 van de memorie van toelichting is op deze punten aangescherpt. Ook is aangegeven dat het wenselijk zou zijn dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om geconstateerde misstanden te melden bij de Arbeidsinspectie of bij de inspectie-instellingen. Naar aanleiding hiervan is het wetsvoorstel uitgebreid met de bevoegdheid voor gemeenten om gegevens te verstrekken aan de toelattende instantie. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan bij de Arbeidsinspectie melding worden gedaan van het onterecht zonder toelating ter beschikking stellen van arbeidskrachten. De Arbeidsinspectie heeft al een meldpunt voor malafide uitzendbureaus, dat ook een mogelijkheid biedt voor het melden in andere talen, zoals in het Bulgaars.

Reikwijdte van de toelatingsplicht

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

Ontwijkconstructies

De regering onderkent dat kwaadwillende uitleners zullen willen proberen om de toelatingsplicht te ontduiken. De Arbeidsinspectie heeft de bevoegdheid handhavend op te treden wanneer zij concludeert dat een uitlener zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking stelt. Hiervoor is irrelevant hoe de arbeidsrelatie op papier is ingericht. De Arbeidsinspectie beoordeelt een arbeidsrelatie te allen tijde aan de hand van de feiten en omstandigheden. Bij de evaluatie van

deze wet zal aandacht worden geschonken aan de neveneffecten, waaronder mogelijke ontwikkelingsconstructies.

Gemaakte afwegingen ten aanzien van de reikwijdte

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

Verzoeken uitzondering toelatingsplicht

In verschillende reacties is verzocht om een uitzondering op de toelatingsplicht. De regering ziet in deze verzoeken geen aanleiding voor een wettelijke uitzondering. Wel is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt bij AMvB uit te zonderen van de toelatingsplicht. Deze mogelijkheid is in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting nader toegelicht.

De toelatingsplicht voor uitleners

De uitlener dient zich aan verschillende verplichtingen te houden om de toelating te verkrijgen en te behouden. Dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft tot verschillende vragen en opmerkingen geleid.

Het normenkader

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

Verschiedende opmerkingen hebben betrekking op de inhoud van het vast te stellen normenkader. Enkele opmerkingen vragen om duidelijkheid over de relatie met de NEN 4400 norm, waarop het bestaande SNA-certificaat is gebaseerd. Wat betreft het normenkader en de uitvoering van de controles door inspectie-instellingen bestaat uit praktische overwegingen het voornemen om daar waar mogelijk aansluiting te zoeken bij de NEN 4400 norm en de werkwijze behorende bij het private SNA-certificaat. In enkele reacties zijn voorstellen gedaan voor het opnemen van specifieke eisen in het normenkader. In de memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Huisvesting

Er is een aantal opmerkingen gemaakt bij de huisvestingseis, zoals voorgesteld in het voorliggende wetsvoorstel. Mede naar aanleiding van deze opmerkingen is de toelichting over huisvesting aangescherpt. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat gemeenten het SNF-keurmerk als voorwaarde stellen voor het verlenen van een verhuurdersvergunning.

Verklaring omtrent het gedrag (VOG)

In enkele reacties is gewezen op het risico dat inleners zich in het buitenland vestigen om onder hun verantwoordelijkheid voor het aanvragen van een VOG uit te komen. Een onderneming die buiten Nederland is gevestigd (met of zonder vestiging in Nederland) kan namelijk geen VOG voor rechtspersonen aanvragen. Deze verplichting is daarom niet van toepassing op dergelijke ondernemingen. Overwogen is aan deze ondernemingen een verklaring te laten overleggen die

naar aard en strekking overeenkomt met een VOG en die door een daartoe bevoegde instantie van het land van vestiging is afgegeven. Hierbij is echter gebleken dat voor de beoordeling van een dergelijke verklaring kennis nodig is van het strafrechtelijke systeem van andere landen en de taal van die landen. Deze kennis is dusdanig specifiek, dat het niet proportioneel wordt geacht om deze eis in het toelatingsstelsel op te nemen. Bovendien is onbekend of en zo ja, welke landen een dergelijke verklaring kunnen overleggen.

Met betrekking tot de eis om voor het verkrijgen en behouden van toelating een VOG voor rechtspersonen te overleggen ontstaat verschil tussen in en buiten Nederland gevestigde uitleners. De regering acht de meerwaarde van het VOG-vereiste voor in Nederland gevestigde uitleners dermate belangrijk dat zij dit verschil aanvaardbaar acht.

Financiële zekerheidsstelling

Dit wetsvoorstel verplicht uitleners om – als onderdeel van het normenkader – financiële zekerheid te stellen ter nakoming van hun verplichtingen jegens hun werknemers en de Staat. In de consultatieversie was voorgeschreven dat uitleners financiële zekerheid moesten stellen middels een bankgarantie. Het wetsvoorstel is aangepast naar aanleiding van de reactie van de Nederlandse Vereniging van Banken dat de met het wetsvoorstel beoogde financiële zekerheid niet door middel van een bankgarantie kan worden verkregen. Als banken bij de invoering van het stelsel op grote schaal zouden weigeren om bankgaranties te verstrekken, of alleen onder voorwaarden die voor de aanvrager niet acceptabel zijn, zouden uitleners geen toelating kunnen krijgen en geen arbeidskrachten (meer) kunnen uitlenen. Inleners zouden van deze uitleners geen arbeidskrachten mogen inhuren. De regering acht dit een te groot risico. Naar aanleiding van de internetconsultatie bevat wetsvoorstel een algemene verplichting om financiële zekerheid te stellen ter nakoming van zijn verplichtingen jegens – kort weergegeven – door hem ter beschikking gestelde arbeidskrachten werknemers en de Staat. Het wetsvoorstel verplicht niet langer om deze financiële zekerheid via een bankgarantie te stellen. De wijze waarop de financiële zekerheid moet worden gesteld, wordt bij AMvB ingevuld.

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

De regering onderkent dat de verplichting om financiële zekerheid te stellen een drempel opwerpt om als uitlener te starten. Dit nadelig gevolg weegt echter niet op tegen het belang dat met het stellen van financiële zekerheid is gediend. Om vluchtig ondernemerschap tegen te gaan is moet de financiële zekerheidsstelling een voldoende omvang hebben. Met de voorgestelde bedragen, € 100.000 respectievelijk € 50.000 voor startende uitleners, is een evenwicht bereikt tussen het algemene belang om vluchtig ondernemerschap te bestrijden en het belang van de uitlener om arbeidskrachten ter beschikking te kunnen stellen, respectievelijk daarmee te kunnen starten. In dit verband wordt ook verwezen naar hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting en in het bijzonder naar de overwegingen over de financiële zekerheidsstelling in relatie tot het recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie.

Wet Bibob

Dit wetsvoorstel bepaalt dat een (voorlopige) toelating kan worden geweigerd, geschorst of ingetrokken in het geval van en onder de voorwaarden, bedoeld in de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). Naar aanleiding van een vraag is in de toelichting verduidelijkt dat de Wet Bibob ook kan worden toegepast op buitenlandse ondernemingen die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen en op bestuurders met een niet-Nederlandse nationaliteit. Kanttekening hierbij is dat de toepassing van de Wet Bibob in deze gevallen in praktische zin minder mogelijkheden kan bieden, gelet op het feit dat de betrokken subjecten veelal niet beschikken over een Nederlands BSN-nummer. Dit kan het bevragen van informatieleveranciers in het kader van een Bibob-onderzoek bemoeilijken. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als de informatieleverancier niet over de benodigde informatie beschikt, dan wel deze informatie niet voor een bestuursrechtelijk instrument kan verstrekken omdat landen vrijwel uitsluitend strafrechtelijke informatie met elkaar delen.

Verplichtingen voor inleners

Het toelatingsstelsel legt ook aan inleners verplichtingen op. Zo kunnen inspectie-instellingen bij de inlener onderzoeken of de arbeidskracht conform het loonverhoudingsvoorschrift wordt beloond. De inlener is in deze gevallen verplicht om mee te werken aan deze controles. In een commentaar is gesteld dat controles bij inleners op de loonverhoudingsnorm (waarneming ter plaatse, WTP) geen onderdeel zou moeten zijn van het wetsvoorstel. De regering acht waarneming ter plaatse een onmisbaar element van het toelatingsstelsel. Het tegengaan van een overtreding van het loonverhoudingsvoorschrift is in voorkomende gevallen slechts mogelijk door een controle bij zowel de inlener als de uitlener. De regering acht de kosten die verbonden zijn aan een dergelijke controle gerechtvaardigd gezien het grote maatschappelijke belang en het belang van betrokken arbeidskrachten bij de naleving van het loonverhoudingsvoorschrift. In de internetconsultatie is daarnaast gevraagd of de inlener verplicht is om de arbeidskrachten over te nemen als de uitlener zijn toelating verliest. In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat de inlener hiertoe niet is verplicht. Het reguliere arbeidsrecht is in deze gevallen van toepassing.

Uitvoering, toezicht en handhaving

De uitvoering van het toelatingsstelsel ligt deels in private en deels in publieke handen. Naar aanleiding van de internetconsultatie is de rol van de inspectie-instellingen verduidelijkt. Ook is toegelicht wat de rol van sociale partners in het toelatingsstelsel is.

Uitbreiding private inspectie-capaciteit

In verschillende reacties zijn zorgen geuit over de benodigde uitbreiding van de private inspectie-capaciteit. Zij vragen met welke gevolgen een uitlener wordt geconfronteerd als deze door een tekortschietende inspectie-capaciteit niet tijdig kan worden gecertificeerd. De controle van uitleners voor het bestaande vrijwillige SNA-keurmerk wordt momenteel gedaan door acht private inspectie-instellingen, met gezamenlijk circa 85 inspecteurs. De met dit wetsvoorstel beoogde toelatingsplicht vergt een forse toename van de inspectiecapaciteit. Het aantal ondernemingen dat over toelating wil beschikken, neemt naar verwachting aanzienlijk toe. Daar komt bij dat het normenkader wordt uitgebreid met eisen op het terrein van huisvesting en loonbetaling. Ondanks de reeds genomen en voorgestelde maatregelen is het niet uit te sluiten dat de inspectie-instellingen in 2025 niet voor alle aanvragen tijdig een inspectierapport kunnen opstellen. In dit wetsvoorstel is daarom overgangsrecht opgenomen voor uitleners die tijdig toelating aanvragen, maar vanwege omstandigheden buiten hun schuld bij de invoering van de toelatingsplicht nog geen besluit hebben ontvangen. Verder regelt dit wetsvoorstel dat uitleners die bij hun eerste aanvraag voor toelating over een geldig SNA-keurmerk beschikken, op dat moment geen inspectierapport hoeven te overleggen.

Samenwerking publieke toezichthouders en betrokken private partijen en gegevensuitwisseling

Een aantal reacties pleit voor verbetering van de samenwerking tussen de betrokken private partijen en publieke toezichthouders en voor het stroomlijnen van de uitwisseling van gegevens tussen deze partijen. Naar aanleiding van deze reacties is nader toegelicht hoe de betrokken organisaties hun samenwerking gaan vormgeven. De grondslagen zijn aangepast om tussen de betrokken partijen effectievere gegevensuitwisseling mogelijk te maken.

Buitenlandse uitleners

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

Gegevensverwerking en gegevensuitwisseling

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

Gevolgen wetsvoorstel

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

In een aantal reacties van verschillende organisaties en personen zijn zorgen geuit over een mogelijk waterbedeffect naar andere contractvormen, schijnconstructies en constructies om de toelatingsplicht te ontwijken. De regering is zich hiervan bewust. De mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor de arbeidsmarkt staan beschreven in paragraaf 8.3 van de memorie van toelichting. Vooral nog zijn deze effecten lastig in te schatten. Met name vanwege de sterke samenhang met andere maatregelen op het gebied van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, flexibele arbeid en zzp. Het wetsvoorstel wordt vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd. Een eventueel waterbedeffect zal hierbij worden onderzocht.

Gevolgen voor de regeldruk

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

Overgangsrecht

Enkele uitvoerende organisaties, hebben voorgesteld om de certificeringsplicht deels gefaseerd in te voeren. De regering begrijpt de zorgen over de grote hoeveelheid aanvragen die de toelaten instantie voorafgaand aan de invoering van de toelatingsplicht moet behandelen. Het wetsvoorstel regelt overgangsrecht voor uitleners die tijdig toelating hebben aangevraagd, maar die bij de invoering van toelatingsplicht buiten hun schuld nog niet hebben verkregen. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een overgangsmaatregel voor uitleners die bij de eerste aanvraag voor toelating beschikken over een SNA-keurmerk.