

> Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Mevrouw Ir. C.E.G. van Gennip MBA  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Onze referentie** MvH/RvZ/MK/Is/ATR3286/2024-U010

**Uw referentie**

Datum 7 februari 2024  
Betreft Wijziging van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met de invoering van een toelatingsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Geachte mevrouw Van Gennip,

Op 24 januari 2024 is aan Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd de *Wijziging van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met de invoering van een toelatingsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten*. Het verzoek is om uiterlijk 24 februari 2024 te adviseren. Er is ook een internetconsultatie van start gegaan met eenzelfde einddatum voor het indienen van reacties.

### Context en aanleiding

Het bij de Tweede Kamer ingediende *wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten* (Kamerdossier 36446) heeft twee doelen:

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.

ATR heeft over de consultatieversie van dit wetsvoorstel geadviseerd.<sup>1</sup> De onderbouwing van het voorstel vertoonde meerdere tekortkomingen. Bovendien was er een minder belastend alternatief voor de voorgestelde wettelijke certificeringsplicht, namelijk een consequente en strikte handhaving van de reeds bestaande normen.

In het wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer is ingediend, zijn twee belangrijke wijzigingen ten opzichte van de consultatieversie doorgevoerd:

1. In plaats van een wettelijk verplichte certificering wordt voor uitzendbureaus en andere bedrijven die arbeidskrachten ter beschikking stellen, een toelatingsstelsel ingevoerd. Het is de minister als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) die over de toelating beslist. De minister wijst ook de private inspectie-instellingen aan, die de periodieke controle gaan verzorgen. De inspecties moeten ook over een accreditatie van de Raad van Accreditatie beschikken.
2. Bedrijven die niet beroeps- of bedrijfsmatig werknemers ter beschikking stellen, kunnen bij de minister een ontheffing van het uitleenverbod vragen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Brief aan de minister SZW van 11 augustus 2022, kenmerk MvH/RvZ/JT/MK/bs/AT2437/2022-U080, zie <https://www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-verplichte-certificering-voor-het-ter-beschikking-stellen-van-arbeidskrachten>.

<sup>2</sup> Het betreft bedrijven waarvoor het aandeel uitleenen maximaal 10% van de loonsom van het bedrijf is en maximaal 2,5 miljoen euro per jaar bedraagt.

In het voorgestelde stelsel mogen uitleners alleen op de markt opereren als zij door de minister zijn toegelaten. Daarnaast is uitlenen alleen dan mogelijk als de uitlener over een ontheffing van het uitleenverbod beschikt. Voor een toelating moeten uitleners onder andere een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) indienen, een waarborgsom van 100.000 euro overmaken, en laten zien dat zij het juiste loon betalen en hun belastingen betalen. Ook vindt er bij toelating een Bibob-toets plaats. Periodiek controleren de private inspecties of de uitzendbureaus zich aan de regels (blijven) houden. Zij rapporteren over de bevindingen aan de minister, die de mogelijkheid heeft tot schorsing of intrekking van de toelating als de uitlener zich niet aan de regels houdt. Bedrijven en instellingen die gebruik maken van uitleners, de zogenoemde inleners, mogen alleen zaken doen met uitleners die tot de markt toegelaten zijn of over een ontheffing van het uitleenverbod beschikken. De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van de verplichtingen door in- en uitleners.

### Inhoud besluit

In het voor advies voorgelegde besluit is een aantal onderwerpen uit het wetsvoorstel nader uitgewerkt. Het besluit bevat nadere regels over:

- wanneer sprake is van collegiale inleen, in het bijzonder in geval van inleen via samenwerkingsverbanden (arbeidspools). Collegiale inleen valt volgens de wet niet onder de toelatingsplicht. Zo mogen in geval van collegiale inleen in beginsel alleen de loonkosten worden vergoed. Het besluit bepaalt wat bij collegiale inleen tot de loonkosten mag worden gerekend en welke opslag toegestaan is.
- over de meldplicht van de uitlener aan de inlener. Voor buitenlandse uitzendbureaus bestaat er al een meldplicht op basis van artikel 8 van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU). Die zijn daarom van de meldplicht op basis van dit wetsvoorstel uitgezonderd.
- over het schorsen en intrekken van de toelating, met name de daarbij te volgen procedure en de mogelijkheden voor de uitlener tot herstel van geconstateerde gebreken.
- over de financiële zekerheidsstelling (indexering), het normenkader (het besluit noemt de onderwerpen, maar de invulling ervan vindt uiteindelijk bij een ministeriële regeling plaats), het openbaar register en de procedure tot aanwijzing van inspectie-instellingen en de gegevensuitwisseling tussen de instanties.

Een onderwerp dat ook in het ontwerpbesluit moet worden geregeld, is de procedure ter verkrijging van een ontheffing van het uitleenverbod en de daarvoor geldende nadere eisen. In het conceptbesluit zijn procedure en nadere eisen echter nog niet ingevuld, omdat het daarvoor noodzakelijke onderzoek nog niet is afgerond. Niet duidelijk is of de voorgenomen invulling in een later stadium nog zal worden geconsulteerd.

### Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

## Vooraf

Gezien de vele rapporten en signalen onderkent het college dat maatregelen nodig zijn om de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten en in het bijzonder die van arbeidsmigranten te verbeteren. Hetzelfde geldt voor het waarborgen van een gelijk speelveld voor alle in- en uitleners op de arbeidsmarkt. Het college heeft dit eerder al in zijn advies over de consultatieversie van de wet tot uitdrukking gebracht.<sup>3</sup> Het wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer is ingediend, slaat echter een andere weg in dan door het college was geadviseerd. Het wetsvoorstel regelt dat er een wettelijk toelatingsstelsel komt voor uitleners in plaats van een wettelijk verplicht certificeringsstelsel. De toelichting op de wet is dienovereenkomstig aangepast. Het college merkt daarbij op dat de toelichting nog steeds niet duidelijk maakt waarom mag worden verwacht dat met de gekozen maatregelen de betreffende problemen zullen verdwijnen. Duidelijkheid hierover is noodzakelijk, gelet op de kenmerken van de groep uitleners waarvoor de maatregelen effect moeten sorteren. De ervaring wijst uit dat deze groep zich niet door regels en administratieve procedures laat leiden. De vraag rijst dan waarom dit wel zou gelden voor de regels en procedures die het aangepaste wetsvoorstel instelt. Deze vraag is pregnant, omdat het gekozen toelatingsstelsel alle kenmerken heeft van een vergunningenstelsel. Daarvan is tussen 1971 en 1998 gebleken dat het niet de problemen kan oplossen als het in de praktijk aan een strikte en effectieve handhaving ontbreekt.<sup>4</sup> Het ligt daarom meer in de rede om niet nog meer administratieve procedures, eisen en regels in te stellen, maar wel een stringent en consequent toezicht op de naleving van de reeds bestaande normen en eisen (zo nodig nog aangevuld met normen op het terrein van de huisvesting). Dit minder belastende alternatief vergt strikte en consequente handhaving en toezicht op de naleving van de normen en eisen door een daarvoor voldoende geëquipeerde publieke toezichthouder en een laagdrempelige rechtsbescherming voor werknemers. Dit alternatief heeft als voordeel dat het niet minimaal 143 miljoen euro<sup>5</sup> aan extra regeldruk voor ondernemingen met zich meebrengt. Het alternatief is daarom ook eerder als proportioneel te beschouwen. Het college geeft het kabinet in overweging om het wetsvoorstel te heroverwegen en te kiezen voor het minder belastende alternatief. Dan is ook het thans voorgestelde besluit niet nodig.

### 1 Nut en noodzaak

Het nu voorliggende besluit geeft een nadere invulling aan een aantal onderdelen van het wetsvoorstel. Dit betreft de collegiale inleen, de meldplicht, de schorsings- en intrekkingmogelijkheden van de toelating, en de eisen aan en de procedure tot aanwijzing van inspectie-instellingen.

Het doel van de wet, en dus ook het besluit, is het verbeteren van de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten en in het bijzonder die van arbeidsmigranten, alsmede het waarborgen van een gelijk speelveld voor alle in- en uitleners. Daarmee is de doelomschrijving vager en algemener geworden dan bij de consultatieversie van de wet het geval was. De doelomschrijving geeft niet langer aan dat de voorgestelde maatregelen alle in de probleemanalyse van de wet geschetste problemen moeten wegnemen. De algemenere formulering betekent dat het moeilijker wordt om het doelbereik van wet en besluitgoed te kunnen monitoren en evalueren. Weliswaar bevat de toelichting op de wet over de evaluatie een aantal indicatoren die in beeld gebracht gaan worden. Maar door het ontbreken van een concreet toetsbare norm is het niet duidelijk wanneer de nieuwe wet

---

<sup>3</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>4</sup> Zie ons advies over het wetsvoorstel, genoemd in voetnoot 1.

<sup>5</sup> In de berekening van dit bedrag ontbreekt een aantal elementen. Zie onder toetsvraag 4.

qua doel geslaagd is. Dit betekent ook dat niet goed kan worden vastgesteld of de regeldrukgevolgen van de voorgestelde maatregelen proportioneel zijn.

**1.1 Het college adviseert om in de toelichting op het besluit een concreet toetsbare norm op te nemen, om daarmee te verduidelijken wanneer het doel met de wet is bereikt.**

Het college merkt verder op dat de wet zelf al concrete eisen aan de desbetreffende onderdelen stelt. Bovendien verplicht de wet niet om bij lagere regelgeving tot een nadere invulling over te gaan (met uitzondering van het normenkader voor toelating van uitleners en de nadere eisen aan de ontheffing van het uitleenverbod). Daarom is het bij elk onderdeel van het besluit noodzakelijk om de noodzaak en het beoogde effect (nut) van de nadere invulling te motiveren. Met uitzondering van het onderdeel over de uitwisseling van gegevens maakt de toelichting bij het besluit niet duidelijk of en in hoeverre de voorgenomen nadere invulling noodzakelijk is om het doel van de wet dichterbij te brengen. De toelichting maakt ook niet duidelijk waarom de eisen van de wet niet voldoende richtinggevend voor uitleners en inleners zijn om de verplichtingen op afdoende wijze te kunnen naleven. Het onderbouwen van de noodzaak is met name van belang, omdat een nadere invulling en detaillering het risico met zich meebrengen dat uit- en inleners te weinig ruimte hebben om met de specifieke omstandigheden van het bedrijf, sector en aard van de werkzaamheden rekening te kunnen houden. En dat zou voor hen wel eens voor onnodige regeldruk kunnen zorgen.

**1.2 Het college adviseert, daar waar de wet de bevoegdheid geeft tot het stellen van nadere eisen, om nut en noodzaak van elk van de aanvullende eisen van het besluit te motiveren.**

Bij de onderdelen *normenkader voor toelating* en *nadere eisen aan het verlenen van een ontheffing* is er een wettelijke gehoudenheid om nadere regels te stellen. Voor wat betreft het normenkader zal de invulling van de nadere eisen plaatsvinden in een nog te treffen ministeriële regeling. Voor de nadere eisen en procedure voor ontheffing zou een beoordeling van de noodzaak van de nadere eisen en procedure wel mogelijk moeten zijn. Dit is echter nog niet gebeurd, omdat het daartoe vereiste onderzoek nog niet is afgerond. Omdat dit onderdeel met name bedrijven en instellingen raakt waarvoor het uitlenen van arbeidskrachten niet de kerntaak is en die daarom over minder specifieke kennis en ervaring beschikken, is het noodzakelijk dat zij nog de mogelijkheid krijgen om op de nadere regels en eisen te reageren.

**1.3 Het college adviseert om ook voor de nadere eisen aan de (administratieve) procedure en ontheffing van het inleenverbod een (internet)consultatie te starten.**

*2 Minder belastende alternatieven*

In ons eerdere advies over de wet is een minder belastend alternatief opgenomen. Dat is ook het minder belastend alternatief voor de nadere eisen die nu met het besluit getroffen gaan worden. Het ligt in de rede – als minder belastend alternatief – om niet nog meer administratieve procedures, eisen en regels in te stellen. Die nemen de misstanden bij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten niet weg, simpelweg omdat deze zich voordoen bij ondernemers die zich weinig of niets aan (administratieve) procedures en eisen gelegen

laten liggen. Dan helpen nieuwe procedures en eisen niet. Wat dan wel helpt is een stringent en consequent toezicht op de naleving van de reeds bestaande normen en eisen (zo nodig nog aangevuld met normen op het terrein van de huisvesting). Dit minder belastende alternatief vergt strikte en consequente handhaving en toezicht op de naleving van de normen en eisen door een daarvoor voldoende geëquipeerde publieke toezichthouder en een laagdrempelige rechtsbescherming voor werknemers. Het maakt het ook mogelijk om in de uitvoering met één (uitsluitend publieke) handhaver en toezichthouder te volstaan. Ook maakt het de extra regeldruk veroorzakende publiek – private gegevensuitwisselingen en verplichte accreditaties van private inspectie-instellingen, zoals beschreven in het besluit, overbodig. Dit alternatief heeft bovendien als voordeel dat het niet de minimaal 143 miljoen euro aan extra regeldruk voor ondernemingen met zich meebrengt. Het college verwijst voor de onderbouwing van dit minder belastend alternatief korthedshalve naar het eerdere advies.<sup>6</sup>

### *3 Werkbaarheid en merkbaarheid*

De toelichting op het besluit gaat niet in op de werkbaarheid voor uit- en inleners van de (nadere) regelgeving. Daarover kon bij de wet nog geen definitieve uitspraak worden gedaan, omdat nog niet alle normen en (nadere) eisen bekend waren. Met dit besluit is dat nu wel mogelijk, zodat het kabinet ook aan zijn in de toelichting opgenomen voornemen uitvoering kan geven. Dat gebeurt echter niet. In de toelichting bij het besluit ontbreekt een paragraaf over de werkbaarheid voor bedrijven en instellingen. Het is noodzakelijk deze tekortkoming in een definitieve versie van de toelichting weg te nemen. Het college acht het in het bijzonder van belang dat de werkbaarheid inzichtelijk wordt gemaakt voor kleine uitzenders en detacheerders, en voor bedrijven waarvoor het uitlenen een bijkomstigheid is. Mocht het kabinet overigens toch besluiten om wet en besluit in te voeren dan is het noodzakelijk na het eerste jaar een zogeheten invoeringstoets uit te voeren.

**3.1 Het college adviseert in de toelichting de werkbaarheid van de (nadere) eisen aan in- en uitleners te onderbouwen, en daarbij in het bijzonder in te gaan op de werkbaarheid voor kleine uitzenders en detacheerders, en voor bedrijven waarvoor het uitlenen een bijkomstigheid is en – mocht toch tot invoering van wet en besluit worden besloten – na het afloop van het eerste jaar een zogeheten invoeringstoets uit te voeren.**

### *4 Berekening regeldrukgevolgen*

De regeldrukparagraaf in de toelichting op het besluit geeft aan dat 'de regeldrukeffecten reeds zijn meegenomen in de regeldrukparagraaf van de memorie van toelichting bij de wet'. Hoewel die paragraaf de regeldrukgevolgen van veel onderdelen van de wet (kwalitatief en kwantitatief) in beeld brengt, is het daarin geboden overzicht niet volledig. Zo ontbreken daarin de regeldrukgevolgen van de volgende onderdelen van de wet die in dit besluit nader geregeld worden:

1. de gevolgen voor inspectie-instellingen als gevolg van de aanwijzingsprocedure bij de minister en de daarbij geldende eis van de verplichte accreditatie van de Raad van Accreditatie;
2. de regeldruk die het gevolg is van de verplichte melding – voorafgaand aan de aanvang van de arbeid - aan de inlener en de registratie van de in dat kader voorgeschreven gegevens;

---

<sup>6</sup> Zie voetnoot 1.

3. de regeldrukgevolgen voor bedrijven die gebruik maken van de procedure om van het uitleenverbod ontheven te worden.

Bovengenoemde tekortkomingen in de beschrijving en berekening van de regeldrukgevolgen moeten worden weggenomen, ten einde het voor de wetgever mogelijk te maken om de proportionaliteit van de regeldrukgevolgen te beoordelen.

**4.1 Het college adviseert de toelichting op het besluit aan te vullen met een beschrijving en kwantitatieve verantwoording van de regeldrukgevolgen van (1) de procedure voor en eisen aan inspectie-instellingen, (2) de meld- en administratieplicht bij ter beschikking stellen van arbeidskrachten en (3) de eisen en procedure voor ontheffing van het uitleenverbod.**

**Dictum**

Het college onderkent dat er maatregelen nodig zijn om de problemen (misstanden) in de uitzendsector weg te nemen. De toelichtingen bij het wetsvoorstel en het nu voor advies voorliggende besluit maken echter niet duidelijk waarom de gekozen wettelijk verplichte toelating en de nadere invulling ervan de problemen zullen wegnemen. Er is een minder belastend alternatief dat in elk geval wel de misstanden kan wegnemen. Dit alternatief voorkomt bovendien dat bedrijven jaarlijks met ten minste 143 miljoen euro aan extra regeldruk opgezadeld worden.

Gezien het voorgaande is het dictum:

**Het besluit niet vaststellen.**

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen om de problemen in de uitzendsector aan te pakken. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de aanvullende eisen onvoldoende is voor een goede besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Het college verzoekt u om een eventueel aangepast voorstel toe te sturen, opdat het kan beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris