

> **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
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MK/Is/ATR3356/2024-U035

Uw referentie

Datum 17 april 2024
Betreft Wijziging van de Regeling Waadi in verband met de invoering van een toelatingsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Geachte mevrouw Van Gennip,

Op 20 maart 2024 is aan Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd de *Wijziging van de Regeling Waadi in verband met de invoering van een toelatingsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten*. De adviestermijn voor ATR verstrijkt op 17 april 2024. Er is ook een internetconsultatie van start gegaan.

Context en aanleiding

Aan de voorgelegde regeling ligt het *Wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten* ten grondslag.¹ Dit wetsvoorstel heeft twee doelen: het verbeteren van de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten (en in het bijzonder van arbeidsmigranten) en het waarborgen van een gelijk speelveld voor alle in- en uitleners. In het nieuwe stelsel mogen uitleners alleen op de markt opereren als zij door de minister zijn toegelaten. Daartoe moeten uitzendbureaus aan een normenkader voldoen. Verder is uitlenen alleen dan toegestaan als de uitlener over een ontheffing van het uitleenverbod beschikt. Periodiek controleren private inspectie-instellingen of de uitzendbureaus zich aan de regels (blijven) houden om de toelating te behouden.

Inhoud regeling

Om toelating te verkrijgen en een (voorlopige) toelating te behouden moeten uitleners een normenkader naleven en deze naleving voor een inspectie-instelling kunnen onderbouwen. De voorliggende conceptregeling bevat dit normenkader. Daarin zijn allereerst de elementen opgenomen die nu ook al zijn opgenomen in de NEN-4400 norm. Op deze norm is het certificaat van Stichting Normering Arbeid (SNA) gebaseerd. De norm is bedoeld voor vrijwillige certificering van uitzendbureaus. Daarnaast bevat het normenkader de eisen die zijn aanbevolen door het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (hierna: "Aanjaagteam"). De eisen van het normenkader zijn grotendeels gebaseerd op bestaande wettelijke en arbeidsvoorwaardelijke verplichtingen (de arbeids-, sociale zekerheids- en belastingwetgeving en de toepasselijke CAO's). Voorbeelden hiervan zijn de juiste en tijdige betaling van belastingen en premies, de toepassing van de juiste premiepercentages en het controleren van de identiteit van werknemers. De aanvrager onderscheidenlijk de toegelaten uitlener moet de naleving voor de geaccrediteerde inspectie-instelling aantonen.

¹ In behandeling bij de Tweede Kamer TK-dossier nr. 36446.

Vervolgens moet hij met het inspectierapport aan de minister van SZW onderbouwen dat hij aan het normenkader voldoet. Dat moet gebeuren in het kader van de aanvraag tot toelating en in het kader van de verplichte periodieke controle (die ten minste één keer per jaar plaatsvindt). Voldoet de uitlener niet, dan volgt geen toelating of een schorsing van de reeds verkregen (voorlopige) toelating. Tenslotte bevat de conceptregeling het inspectieschema met bijbehorende methodiek voor de inspectie-instellingen. Het schema regelt het hoe en wat van de inspecties, uit te voeren door de inspectie-instellingen.

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

ATR heeft al in zijn adviezen over het wetsvoorstel en het conceptbesluit die ten grondslag liggen aan de voorliggende regeling, adviespunten opgenomen over nut en noodzaak van het gekozen stelsel, de mogelijk minder belastende alternatieven en de werkbaarheid ervan. Korthedshalve verwijst het hier naar de adviezen over wetsvoorstel en conceptbesluit.² Het nu voorliggende advies beperkt zich tot een beoordeling van de conceptregeling.

1 Nut en noodzaak

De regeling bevat het normenkader dat uitleners moeten naleven om toegelaten te worden dan wel een toelating te behouden. Verder bevat de regeling het inspectieschema voor de inspectie-instellingen: het hoe vaak en het hoe van de inspecties. De noodzaak tot het treffen van de regeling vloeit voort uit het onderliggende besluit. Dat verplicht de minister van SZW om de beide onderwerpen in een ministeriële regeling vast te leggen. Deze verplichting laat onverlet dat de minister een onderbouwing van de specifieke invulling van dit normenkader en inspectieschema moet geven. Die onderbouwing moet de meerwaarde van elk van de daarin opgenomen aspecten en onderwerpen en de invulling ervan inzichtelijk maken. Dat is bij de voorgelegde regeling niet gebeurd, hetgeen om een aantal redenen een ernstige omissie is:

- Grote delen van het normenkader en inspectieschema (in totaal een 39 pagina's tellend document) zijn een doublure van wat al (dwingend) in de wet (arbeids-, sociale zekerheids- en belastingwetgeving) staat. Denk aan de verplichting tot het tijdig en correct betalen van belasting en premies en de plicht om de identiteit van werknemers te controleren. Grote delen van normenkader en inspectieschema zijn vanuit het oogpunt van wetgevingstechniek onnodig. Daar komt nog bij dat het tot verwarring onder uitleners en mogelijke discussies met de inspectie-instellingen over de verhouding tot de dwingende bepalingen van de wet aanleiding kan geven (wat weer extra regeldruk en inspectietijd betekent). In het advies op het wetsvoorstel en besluit hebben wij al op deze gevolgen en risico's gewezen.

² Brieven aan de minister van SZW van 11 augustus 2022, kenmerk MvH/RvZ/JT/MK/bs/AT2437/ 2022-U080 en 7 februari 2024, kenmerk MvH/RvZ/MK/Is/ATR3286/2024-U010; zie www.atr-regeldruk.nl.

- Bestaande wetgeving voorziet al in toezicht op en handhaving van de naleving van deze normen door inzet van publieke toezichthouders (UWV, Belastingdienst en Nederlandse Arbeidsinspectie). De naleving is dus al bij overheid bekend c.q. had (bij inzet van voldoende handhavings- en toezichtcapaciteit) bekend kunnen zijn.
- De (administratieve) belasting van uitleners en inspectie-instellingen om de naleving opnieuw aan te tonen respectievelijk vast te stellen is groot en onnodig. Zeker aangezien de aanvullende verplichtingen in grote mate onnodig zijn. In de toelichting op het wetsvoorstel was de extra regeldruk voor bedrijven becijferd op jaarlijks 143 miljoen euro. Het voorgestelde inspectieschema maakt duidelijk dat ook de belasting voor de inspectie-instellingen groot is. Die kan tot 5 volle werkdagen per inspectie oplopen, terwijl – zoals hiervoor vermeld - de controles ook al door publieke instanties als UWV, Belastingdienst en Nederlandse Arbeidsinspectie (hadden kunnen) worden c.q. zijn uitgevoerd.
- Het naast elkaar bestaan van verschillende regimes (publiek/privaat) betekent een onnodige stapeling van regelgeving en toezicht en handhaving(arrangementen), waardoor de complexiteit voor uitleners alleen maar toeneemt. Deze complexiteit levert risico's op voor de naleving van regelgeving, terwijl een betere naleving nu juist het oogmerk van de nieuwe regelgeving is.

1.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken welke meerwaarde het opnemen van elk van de afzonderlijke onderdelen en eisen van het normenkader heeft, mede gelet op het feit dat ze ook al grotendeels in de wet (arbeids-, sociale zekerheids- en belastingwetgeving) zijn opgenomen.

1.2 Het college adviseert van de opname van een onderdeel of eis in het normenkader af te zien als dit onderdeel of de eis al in wetgeving is vastgelegd en onderdeel uitmaakt van het toezicht door bestaande instanties.

2 Minder belastende alternatieven

De toelichting erkent dat onderdelen c.q. eisen van het normenkader en inspectieschema de verplichtingen uit bestaande wetgeving weergeven. Daarom had het voor de hand gelegen als de toelichting het minder belastende alternatief had besproken om de betreffende onderdelen niet in het kader en het schema op te nemen (zie adviespunt 1.2). Dit ook mede gezien de risico's en negatieve effecten voor de regeldruk die door de doublure in regelgeving en toezicht en handhaving optreden (zie onder 1). Verder bespreekt de toelichting niet de mogelijkheid om de inspecties op een minder belastende wijze vorm te geven. Dat zou namelijk kunnen door de private inspectie-instellingen de benodigde informatie over naleving te laten krijgen van publieke instanties als UWV en de Belastingdienst in plaats van via de uitzendbureaus. Dat zou voor de uitzendbureaus aanzienlijk minder regeldruk betekenen. Ook het aantal inspectiedagen zou daarmee kunnen worden teruggebracht, hetgeen gezien de schaarste aan handhavingscapaciteit gewenst is (zie ook hierna onder 3). Deze andere keuze had ook om een andere reden meer voor de hand gelegen. Bedrijven moeten met het voorstel opnieuw aantonen dat ze hun wettelijke verplichtingen naleven (aan de minister van SZW), terwijl ze dat al een keer hebben gedaan (namelijk bij UWV, Belastingdienst, Nederlandse arbeidsinspectie en dergelijke). Dat is in strijd met het beleid van de overheid op basis waarvan de overheid slechts eenmalig gegevens bij bedrijven uitvraagt en deze vervolgens meervoudig gebruikt (om onnodige regeldruk te voorkomen).

2.1 Het college adviseert om de private inspectie-instellingen de gegevens die nodig zijn bij hun inspecties, op te laten vragen bij publieke instanties en in de regeling te schrappen dat uitleners deze onderdelen moeten aantonen.

Verder merkt het college op dat de Tweede Kamer op 2 maart 2024 een motie heeft aangenomen dat ertoe strekt dat voorgenomen regelgeving expliciet aandacht moet besteden aan de mogelijkheid tot vrijstellingen of een verlicht regime voor kleine bedrijven.³ Het college constateert dat het voorliggende voorstel geen aandacht hieraan besteedt.

2.2 Het college adviseert inzichtelijk te maken of en in hoeverre het voor kleine uitzendbureaus mogelijk is om een vrijstelling te krijgen dan wel onder een verlicht regime te worden geplaatst.

3 Werkbaarheid en merkbaarheid

De toelichting op de regeling besteedt geen aandacht aan de werkbaarheid van normenkader en inspectieschema. Het college merkt op dat dit om een aantal redenen onmisbaar is:

- Weliswaar vinden delen van het normenkader al toepassing omdat zij onderdeel zijn van NEN-4400 norm, waarop het certificaat van Stichting Normering Arbeid is gebaseerd. Het betekent niet dat alle uitzendbureaus hiermee al bekend zijn en er ervaring mee hebben. Uitgangspunt van de certificering is namelijk vrijwilligheid. Een grote groep uitzendbureaus, met name de kleinere en de organisaties waarvoor het uitzenden een 'nevenactiviteit' is, is hiermee nog niet bekend.
- Naast de onderdelen uit de NEN-4400 norm is het voorgenomen kader aangevuld met andere onderdelen, namelijk die waarvan het Aanjaagteam opname wenselijk achtte. Met die onderdelen hebben uitzendbureaus nog geen ervaring.
- Het normenkader biedt aan uitzendbureaus geen inzicht in wanneer voldoende is aangetoond dat aan elk van de afzonderlijke onderdelen is voldaan. Een toetskader hiervoor ontbreekt. Dat kan tot discussie en tijdsverlies (en daarmee tot onnodige regeldruk) leiden tussen uitzendbureau en inspectie-instelling.
- De eerste reacties vanuit de uitvoeringspraktijk ingebracht in de internetconsultatie plaatsen vraagtekens bij de uitvoerbaarheid en werkbaarheid van normenkader en inspectieschema.
- De toelichting laat onbesproken of inspectie-instellingen over voldoende gekwalificeerd personeel beschikken om alle (vervolg)inspecties te kunnen uitvoeren. Het ontbreken van voldoende gekwalificeerde menskracht was één van de argumenten om niet voor controle en handhaving door de publieke toezichthouder te kiezen.

Nu juist het doel van de voorstellen is om de naleving van regelgeving bij uitlenen te verbeteren, moet voor invoering de twijfel over de werkbaarheid van de nieuwe regelgeving zijn weggenomen. Dat is absoluut nodig, ook al vraagt dat de komende tijd om extra inspanningen van de regelgever en is – naar wij begrijpen – de tijdsdruk groot. Vanuit regeldrukperspectief behoort kwaliteit voor snelheid te gaan, zeker gelet op het feit dat de afgelopen decennia meerdere wetgevingspogingen (onder meer vergunningplicht en certificering) zijn ondernomen om de naleving onder uitleners te verbeteren. Het is daarbij raadzaam om de werkbaarheid te bespreken met kleine uitleners, bedrijven waarvoor het

³ Motie-Grinwis c.s., Kamerstukken vergaderjaar 2023-2024, 32637, nr. 605 (ingediend 28-2-2024). Voor wat in dit kader onder een kleine uitlener moet worden verstaan, kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij de bedrijfsindeling van het CBS of de indeling die in Europese Richtlijnen wordt gehanteerd.

uitlenen een nevenactiviteit is en de inspectie-instellingen en de bevindingen uit die gesprekken bij de onderbouwing van de werkbaarheid te gebruiken.⁴

3.1 Het college adviseert in de toelichting de werkbaarheid van normenkader en inspectieschema voor uitleners en inspectie-instellingen te onderbouwen en daarbij in te gaan op de hiervoor beschreven omstandigheden.

3.2 Het college adviseert om bij de onderbouwing gebruik te maken van bevindingen uit gesprekken met de individuele uitleners en inspectie-instellingen.

4 Berekening regeldrukgevolgen

Volgens de toelichting bij de regeling zijn de regeldrukeffecten al meegenomen in de regeldrukparagraaf van de memorie van toelichting bij de wet. Het college merkt op dat het betreffende beeld van de regeldrukgevolgen niet compleet is. Zoals ook aangegeven in ons advies over het conceptbesluit blijven de regeldrukgevolgen voor de inspectie-instellingen buiten beeld. Deze omissie moet in de regeling nog worden hersteld.

4.1 Het college adviseert de toelichting op de regeling aan te vullen met een beschrijving en berekening van de regeldruk voor de inspectie-instellingen.

Dictum

De voorgenomen regeling is noodzakelijk, in de zin dat zij uitvoering geeft aan de verplichting uit onderliggende wet en besluit. De regeling maakt echter niet duidelijk wat de meerwaarde is van elk van de onderdelen die in het voorgestelde normenkader en het inspectieschema zijn opgenomen en de wijze waarop zij zijn ingevuld. Deze onderbouwing is nodig, omdat elk onderdeel zorgt voor extra werk en daarmee extra regeldruk voor uitleners en inspectie-instellingen. De ontwerpregeling kiest niet voor het minder belastende alternatief waarbij de private inspectie-instellingen gebruik maken van informatie van publieke organisaties. In de toelichting ontbreekt een onderbouwing van de werkbaarheid van het normenkader en het inspectieschema voor met name kleine uitleners en bedrijven waarvoor het uitlenen een nevenactiviteit is. Ook is niet duidelijk of inspectie-instellingen over voldoende gekwalificeerd personeel (kunnen) beschikken.

Gezien het voorgaande is het dictum:

De regeling 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 het voorstel onvoldoende is voor een goede besluitvorming.

⁴ Zie hiervoor ook onze reeds genoemde adviezen over het wetsvoorstel en conceptbesluit.

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