

Vergaderjaar 2010–2011

32 872

Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met de invoering van een registratieplicht voor intermediairs die arbeidskrachten ter beschikking stellen, alsmede in verband met het verstrekken door de rijksbelastingdienst en de Arbeidsinspectie van gegevens over de naleving van bepaalde wetten aan certificerende instellingen (Wet registratieplicht intermediairs die arbeidskrachten ter beschikking stellen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Fraude en illegaliteit binnen de uitzendbranche vormen nog steeds een hardnekkig probleem. Dit heeft geleid tot een aantal maatregelen. Met ingang van 1 januari 2010 is artikel 692, van Boek 7, titel 10, afdeling 11 van het Burgerlijk Wetboek in werking getreden. Hierin is geregeld dat inleners hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de betaling van het loon ter hoogte van het Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) aan de uitzendkracht, tenzij de inlener zaken doet met een gecertificeerde uitzendonderneming. Deze maatregel maakt onderdeel uit van een totaal pakket, met als doel malafiditeit in de uitzendbranche terug te dringen. De verschillende elementen van dit totaal pakket versterken elkaar en kunnen alleen gezamenlijk tot het beoogde resultaat leiden. Dit pakket bestaat uit de volgende onderdelen:

- De inlener kan aansprakelijk worden gesteld voor de betaling van het loon ter hoogte van het Wml.
- Alleen geregistreerde bedrijven kunnen een g-rekeningovereenkomst afsluiten.
- Aan niet-geregistreerde bedrijven kan de verplichting tot het doen van een eerstedagsmelding worden opgelegd.
- De Arbeidsinspectie (AI) richt zijn controles vooral op het niet-gecertificeerde deel van de branche. Als de AI bij controle bij een inlener het vermoeden heeft dat een (gecertificeerde) uitzendonderneming betrokken is bij een overtreding dan wordt ook die gecontroleerd. De AI reageert ook op meldingen over gecertificeerde ondernemingen.
- De AI stelt in principe altijd een onderzoek in naar aanleiding van meldingen uit de branche.
- De rijksbelastingdienst besteedt in zijn toezichtsplan extra aandacht aan arbeidsmarktgerelateerde fraude.

- Er geldt een boete voor de inlener wegens het zaken doen met een niet als «uitzendonderneming» geregistreerd bedrijf en een boete voor uitzendondernemingen die niet als zodanig geregistreerd zijn in het Handelsregister (registratieplicht).
- Er wordt een wettelijke basis gecreëerd voor het doorgeven van informatie van de rijksbelastingdienst en de AI aan private partijen over bedrijven die overtredingen hebben begaan.

Deze maatregelen vormen een samenhangend pakket. Dit wetsvoorstel bevat een uitwerking van de twee laatstgenoemde elementen. Te weten: de invoering van een bestuurlijke boete voor een inlener die zaken doet met een niet als «uitzendonderneming» in het Handelsregister geregistreerde onderneming. Daarvoor is eveneens vereist de invoering van een plicht – op straffe van een bestuurlijke boete – voor uitzendondernemingen om zich als zodanig te laten registreren in het Handelsregister. (Zie paragraaf 2.) Daarnaast acht de regering het van groot belang dat publieke en private instanties zoveel mogelijk samenwerken bij de aanpak van malafide praktijken in de branche. Daarom stelt de regering voor om de rijksbelastingdienst en de AI te verplichten om informatie over malafide uitzendondernemingen door te geven aan erkende certificerende instellingen die belast zijn met de certificering van ondernemingen binnen de uitzendbranche. (Zie paragraaf 3.) De AI gaat informatie verstrekken aan de Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten (SNCU) waardoor deze gemakkelijker kan controleren op naleving van cao-bepalingen.

Op 7 oktober 2010 heeft de Tweede Kamer een motie aanvaard waarin de regering wordt opgeroepen om te komen met een breed pakket van maatregelen voor een sluitende aanpak om malafide uitzendbureaus een halt toe te roepen en hierbij de invoering van een vergunningssysteem als optie mee te nemen.¹

In de periode 2004–2006 heeft de Tweede Kamer zich grondig verdiept in het voorstel van de toenmalige regering om voor uitzendondernemingen opnieuw een vergunningstelsel in te voeren. Bij de behandeling van dat voorstel bleek dat er een breed gevoel in de Tweede Kamer leefde dat invoering van een vergunning betekent dat de verantwoordelijkheid voor de handhaving volledig bij de overheid zou worden gelegd. Bovendien bleek dat de branche haar verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk nam. De branche kwam met eigen keurmerken en er werd een organisatie opgericht die toezicht ging houden op de naleving van cao bepalingen. Op die manier speelt de overheid opsporingscapaciteit vrij om zich op de echte «boeven» te richten. In de motie Bruls² heeft de Tweede Kamer zich dan ook nagenoeg unaniem uitgesproken voor afwijzing van het voorgestelde vergunningstelsel. Daarbij woog zwaar dat de branche zelf was gekomen met een alternatief voor het vergunningstelsel, namelijk de NEN 4400–1 norm en later de 4400–2 norm, hierna te noemen «het certificaat». Voorts bleek er voor een vergunningstelsel geen enkel draagvlak te bestaan bij alle relevante segmenten van het bedrijfsleven (VNO/NCW, MKB-NL, LTO, ABU, VIA, NBBU, COV). Sinds 2006 zijn de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën, in samenwerking met de branche, nauw betrokken bij de implementatie van het certificaat. De branche heeft in dit traject eveneens zijn verantwoordelijkheid getoond door te komen met een plan van aanpak. Het onderhavige wetsvoorstel maakt onderdeel uit van de gezamenlijke beleidsagenda tot aanpak van de malafiditeit in de uitzendbranche.

Het certificaat heeft de afgelopen jaren kunnen rekenen op een brede steun binnen de branche. Tot nu toe hebben zich 2 300 bureaus (naar schatting 35% van het totaal aantal uitzendbureaus) laten certificeren. Het bestaande systeem van zelfregulering is niet waterdicht, maar een vergunning is dit evenmin. Zoals eerder opgemerkt legt een vergunnings-

¹ Motie Voortman/Spekman, Kamerstukken II 2009/10, 29 407, nr. 109.

² Kamerstukken II 2004/05, 17 050, nr. 287.

stelsel de gehele handhavingstaak bij de overheid. Zij beschikt eenvoudigweg niet over de mensen en middelen om een waterdicht systeem op te zetten. Incidenten zullen er dus altijd blijven. Certificering is een betere prikkel omdat uitzendondernemingen zich hiermee in positieve zin kunnen onderscheiden op de markt. De kwaliteit van de certificering en het toezicht daarop vragen daarbij wel extra aandacht. Dit vormt een belangrijke reden voor het indienen van het onderhavig wetsvoorstel.

Tot slot wordt een wijziging voorgesteld die geheel los staat van het bovenstaande van het pakket aan maatregelen, maar omdat het hier een wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) betreft wordt het in dit wetsvoorstel meegenomen. In dit wetsvoorstel wordt verduidelijkt op welke wijze de AI aan partijen mededeling doet in geval na onderzoek is gebleken dat de Waadi is overtreden. Uit de praktijk is gebleken dat deze verduidelijking noodzakelijk is. Deze aanpassing maakt geen onderdeel uit van bovengenoemd pakket maar is in dit wetsvoorstel opgenomen omdat ook dit een wijziging van de Waadi betreft (Zie paragraaf 4.)

Advies CBP

Omdat het hier om verwerking van persoonsgegevens gaat is op grond van artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) het College bescherming persoonsgegevens (CBP) bij brief van 7 december 2010 om advies gevraagd. Hierna wordt aangegeven hoe het advies is verwerkt. Het CBP stelt dat het wetsvoorstel op het punt van de gegevensverstrekking niet duidelijk is. Ter verduidelijking hiervan is een aparte paragraaf opgenomen waarin wordt ingegaan op de gegevensverstrekking (Zie paragraaf 5). Daarin wordt eveneens ingegaan op de rechtmatige grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 1, aanhef onder a, van de Wbp en de rechtmatige grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 7, jo. artikel 8 van de Wbp.

Het CBP stelt dat uit het wetsvoorstel niet kan worden afgeleid of er al dan niet persoonsgegevens worden verwerkt. Hierover wordt het volgende opgemerkt: de te certificeren ondernemingen zijn ondernemingen of rechtspersonen die in het handelsregister, bedoeld in artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007, zijn ingeschreven en waarvan is opgenomen dat deze de activiteit van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten uitoefenen of mede uitoefenen. Voor het overgrote deel gaat het hier om rechtspersonen. In een incidenteel geval hebben de gegevens betrekking op een natuurlijk persoon. Echter, in een aantal gevallen kunnen uit de verstrekte gegevens van een rechtspersoon, gegevens van natuurlijke personen worden afgeleid. Om die reden wordt er in dit wetsvoorstel vanuit gegaan dat er verwerking van persoonsgegevens in de zin van de Wbp sprake is.

Het CBP verzoekt om in het wetsvoorstel duidelijk aan te geven in welke specifieke situaties sprake is van de verwerking van persoonsgegevens en welke persoonsgegevens het betreft. Het betreft hier de gegevens bedoeld in het voorgestelde artikel 14b, eerste en tweede lid, van de Waadi en dan uitsluitend indien die gegevens betrekking hebben op een onderneming of rechtspersoon die over een geldig certificaat beschikt dat door een inspectie instelling (= erkende certificerende instelling) is afgegeven.

Voor wat betreft de gegevens, bedoeld in artikel 15 van de Waadi, zij het volgende opgemerkt. Het CBP stelt vraagtekens bij dit artikel en merkt op dat er in het rapport van bevindingen geen gegevens worden opgenomen waaruit de identiteit van de in het onderzoek betrokken werknemer of

werkzoekende kan worden afgeleid. Dit doet vermoeden, zo merkt het CBP op, dat ten tijde van het onderzoek persoonsgegevens worden gebruikt en verwerkt. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat in artikel 15 in het wetsvoorstel dat aan het CBP is voorgelegd de term «mededeling» wordt vervangen door de term «verslag». Op het punt van de verwerking van persoonsgegevens vindt derhalve geen wijziging plaats. De voorgestelde wijzigingen strekt er enkel toe aan de door de minister van SZW aangegeven ambtenaren voorschriften te geven omtrent de wijze waarop zij vertegenwoordigers van werkgevers en werknemersorganisaties informeren over hun bevindingen ten aanzien van overtredingen van de bepalingen opgenomen in hoofdstuk 2 van de Waadi.

Het CBP verzoekt in te gaan op de noodzaak en doeleinden van de gegevensverstrekking en de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Op deze aspecten wordt nader ingegaan in paragraaf 5.

2. Boete voor inlener en uitlener in verband met registratieplicht

2.1 Inleiding

Inleners spelen een grote rol bij het in stand houden van malafide uitzendondernemingen. Nog steeds zijn er inleners die via het zaken doen met malafide uitzendondernemingen economisch voordeel trachten te behalen. Met dit wetsvoorstel worden inleners – op straffe van een bestuurlijke boete – daarom verplicht om zaken te doen met een als «uitzendonderneming» geregistreeerde onderneming. Hiermee spreekt de regering inleners nadrukkelijk aan op hun verantwoordelijkheid bij het tegengaan van malafiditeit in de uitzendbranche. Door de dreiging met een boete zullen deze ervoor kiezen om met het geregistreeerde deel van de markt in zee te gaan. Een voorwaarde voor het invoeren van een bestuurlijke boete aan de inlener is dat ook aan de uitlener een plicht wordt opgelegd om zich als «uitzendonderneming» te registreren in het Handelsregister. Deze verplichting geldt thans niet. Voor alle bedrijven met een vestigingsadres in Nederland geldt weliswaar dat zij een inschrijfplicht hebben maar niet dat, indien zij personeel terbeschikkingstellen, dat zij dit bij de inschrijving *moeten* melden. Bijkomend voordeel van de registratieplicht van uitzendondernemingen is dat een grotere transparantie van de markt wordt bereikt omdat op deze manier voor een ieder zichtbaar wordt wie zich in Nederland bezighoudt met het uitzenden van personeel. Inleners krijgen de mogelijkheid om gemakkelijk na te gaan, of zij zaken doen met een geregistreeerd bureau. De Stichting Normering Arbeid (SNA) krijgt via deze registratie een beter zicht op de uitzendondernemingen die op de Nederlandse markt opereren en kan hen wijzen op het bestaan van het door de branche ontwikkelde certificaat en de voordelen van certificering. Bovenstaande vereist dat voor alle uitzendondernemingen die op de Nederlandse arbeidsmarkt actief zijn de mogelijkheid wordt gecreëerd om zich in het Handelsregister te registreren.

Voor uitzendondernemingen zonder vestigingsadres bestond er tot voor kort geen mogelijkheid om zich in te schrijven. De vanuit het buitenland werkende uitzendondernemingen en de zogenaamde «mobiele» uitzendondernemingen konden zich nu niet inschrijven. Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft het recent mogelijk gemaakt dat ook deze bedrijven zich kunnen registreren.¹ Indien deze onderneming in het buitenland over een of meerdere bedrijfslocaties beschikt dient het fysieke adres van één van deze locaties te worden opgenomen. Indien de onderneming ook in het buitenland geen fysieke locatie heeft, kan het woonadres waar de ondernemer is ingeschreven worden opgenomen als adres waarop degene aan wie de onderneming toebehoort fysiek bereikbaar is. Voor het overige dienen

¹ Hier worden bedoeld de normen van artikel 2 van het Handelsregisterbesluit 2008 en de Beleidsregel van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 23 juni 2008, inzake het ondernemingsbegrip in het handelsregister.

voor zover mogelijk dezelfde gegevens als voor ondernemingen met een vestiging in Nederland te worden opgenomen.

2.2 Het doel van de registratieplicht

1. Verhoging van de transparantie van de markt: voor iedereen wordt duidelijk wie op de Nederlandse markt personeel ter beschikking mag stellen.
2. Versterking van het zelfreinigend vermogen van de branche: de private handhavende instanties binnen de branche worden beter in staat gesteld om de hele markt te controleren. Dit geldt met name voor de SNA. De SNA die de certificering bijhoudt krijgt de mogelijkheid om de geregistreerde uitzendondernemingen aan te schrijven met het verzoek om zich te laten certificeren volgens het door de branche zelf ontwikkelde certificaat.
3. Versterking toezicht en handhaving: op deze wijze worden uitzendondernemingen gedwongen zich zichtbaar te maken voor handhavende instanties zodat, wanneer overtredingen worden geconstateerd bij reguliere controles, zij gemakkelijk identificeerbaar zijn en via de Kamer van Koophandel (KvK) achterhaald kan worden welke natuurlijke personen bij de geconstateerde overtredingen betrokken zijn. Van de buitenkant is soms moeilijk zichtbaar of men van doen heeft met een uitzendonderneming, denk hierbij aan de 06-bedrijfjes. Malafide uitzendondernemingen hebben een vluchtig karakter. (Vaak probeert men zich met listige kunstgrepen te verschuilen achter allerlei constructies om zodoende voor handhavende instanties minder goed traceerbaar te zijn.) Omdat door de registratie het voor een ieder duidelijk zichtbaar is of een onderneming zich bezig houdt met het ter beschikking stellen van personeel wordt toezicht en opsporing aanzienlijk vergemakkelijkt. Daarom worden uitzendondernemingen verplicht zich als «uitzendonderneming» te registreren. Doordat het Handelsregister historische gegevens bevat is gemakkelijker na te gaan wat er met een uitzendonderneming «gebeurt», bijvoorbeeld de informatie over de huidige eigenaren, de datum van oprichting etc.

2.3 Internationaalrechtelijke aspecten

De vraag is of voor de vanuit het buitenland werkende uitzendondernemingen de invoering van de registratieplicht in het handelsregister een drempel opwerpt voor vrij verkeer van goederen en diensten. Zo er al sprake is van een belemmering voor het grensoverschrijdend dienstverkeer, is deze slechts van zeer beperkte aard (het gaat om een eenmalige registratie) die is gerechtvaardigd in verband met het doel, te weten de bestrijding van misstanden op de uitzendmarkt. Op buitenlandse uitzendondernemingen worden hierbij geen zwaardere lasten gelegd dan al voor in Nederland gevestigde uitzendondernemingen gelden.

2.4 Voor wie geldt de registratieplicht

Voor de vraag of een onderneming zich als «uitzendonderneming» dient te registreren is het van belang of deze onderneming daadwerkelijk uitzendkrachten ter beschikking stelt. In artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Waadi is dit «ter beschikkingstelling» nader gedefinieerd: «Het tegen vergoeding ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan een ander voor het onder diens toezicht of leiding anders dan krachtens een met deze gesloten arbeidsovereenkomst verrichten van arbeid». De Waadi geeft ook aan wanneer er geen sprake is van terbeschikkingstelling, namelijk wanneer sprake is van overeenkomst tot opdracht, collegiale dienstverlening en terbeschikkingstelling binnen de eigen onderneming.

Aan de hand van de feiten en omstandigheden van het concrete geval moet worden beoordeeld of er daadwerkelijk sprake is van een terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Daarbij is het niet van belang hoe de «uitlener» zich presenteert. Ook wanneer deze zich presenteert als detacheerder van arbeid of als payroll bedrijf terwijl de feitelijke situatie duidelijk maakt dat aan alle elementen van de definitie van «uitzendarbeid» in de Waadi wordt voldaan, dan zijn de regels in verband met de registratieplicht van toepassing.

2.5 De handhaving van de regeling

De AI wordt belast met de handhaving van de regeling omdat zij toch al controles uitvoeren op de naleving van de Wml en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Tijdens reguliere inspecties op naleving van deze wetten kan tevens gecontroleerd worden of de inlener gebruik maakt van uitzendkrachten van een geregistreerde uitzendonderneming. Omdat de AI de overtredingen van Wav en de Wml bestuurlijk beboet ligt het om uitvoeringstechnische redenen voor de hand voor hetzelfde boetesysteem te kiezen. De werkplekcontroles van de AI zullen zich met name op de inlener richten bij wie feitelijk arbeid wordt verricht. Wanneer op het moment van de controle blijkt dat ter beschikkingstelling plaatsvindt of heeft plaatsgevonden door een niet als «uitzendonderneming» geregistreerde uitzendonderneming wordt door de AI een boete opgelegd aan de uitzendonderneming. Ook de inlener krijgt een boete, tenzij deze kan aantonen dat de uitzendonderneming was geregistreerd op het moment waarop de inlener een overeenkomst sloot met de uitzendonderneming. De boete is immers ook bedoeld om het gedrag van de inlener te beïnvloeden. In het kader van handhaving van de naleving van de Wav en de Wml voert de AI reeds controles uit bij de inleners en uitzendondernemingen. De AI legt daarbij zowel aan de inlener als aan de uitzendondernemingen bestuurlijke boetes op als de Wav niet is nageleefd.

2.6 Waarom een bestuurlijke boete

In deze paragraaf wordt uiteengezet waarom is gekozen voor de bestuurlijke boete. Allereerst wordt ingegaan op de vormgeving van de regeling van de bestuurlijke boete. In de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel wordt stil gestaan bij de criteria die gelden bij de keuze voor een sanctiestelsel (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69). In de nota wordt ook stilgestaan bij het advies van de commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (CTW), de commissie gaat uit van twee modellen (A en B). In de meest zuivere vorm van model A wordt het strafrecht in beginsel geheel uitgesloten en wordt de hoogte van de boete precies vastgelegd (tarifiering). In model B zijn zowel de strafrechtelijke als de bestuursrechtelijke weg open en beschikt het bestuursorgaan over beleidsvrijheid bij het bepalen van de hoogte van de boete.

Belangrijke criteria daarbij zijn:

1. De bestuurlijke boete wordt alleen bij regels met een geringe normatieve lading toegepast (waarvan in de regel geen sprake is indien de overtreding letsel aan persoon of omvangrijke schade aan zaken veroorzaakt).
2. De norm is zo duidelijk omschreven dat het mogelijk is een vaste gedragslijn te ontwikkelen die een eenvoudige en efficiënte uitvoering waarborgt.
3. De overtreding leent zich ervoor om met vaste tarieven te bestraffen.
4. Voor de handhaving van de norm zijn geen vrijheidsbenemende of andere ingrijpende dwangbevoegdheden nodig.
5. De handhavende autoriteit beschikt over voldoende expertise om adequaat punitief te kunnen handhaven.

De voorgestelde bestuurlijke boete voldoet aan bovengenoemde criteria. Daarom wordt gekozen voor model A.

De huidige Waadi kent echter ook al de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging, namelijk op grond van de artikelen 4 en 12. Op grond van deze artikelen kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld voor de arbeidsbemiddeling of een vergunningplicht worden ingevoerd. Het naast elkaar bestaan van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctie is bij de handhaving van de Waadi niet nodig en daarmee ongewenst. Daarom wordt voorgesteld om overtreding van het gestelde in de artikelen 4 en 12 ook onder het bestuursrechtelijke regime te brengen (via artikel 7b).

Er wordt gekozen voor een tik op stuk beleid met het afschrikwekkende effect wat daar van uit gaat. Hiermee wordt aangesloten bij de brief van de toenmalige minister van SZW over de aanbidding onderzoek evaluatie bestuurlijke boete¹. Daar wordt opgemerkt dat een bestuurlijke boete effect heeft als via hoge geldboetes naleving van regels moet worden gestimuleerd of wanneer het gaat om de doorbreking van een patroon van overtredingen waarbij in hoge mate recidive dreigt.

Aan een ander belangrijk criterium wordt eveneens voldaan, namelijk dat de uitvoerende instantie, in dit geval de AI, een grote mate van professionaliteit bezit waarmee de kwaliteit, de afstandelijkheid en de aandacht voor de rechtswaARBorgen voor burgers en bedrijven voldoende verzorgd zijn. De AI is reeds belast met de handhaving van de Wav en de Wml. Tijdens controles in het kader van deze wetten kan tevens de registratieplicht gehandhaafd worden.

Bovendien wordt voldaan aan het vereiste dat het bestuursorgaan dat met deze vorm van handhaving belast wordt, beschikt over voldoende functionarissen met voldoende deskundigheid op zowel het gebied van de handhaving van de te handhaven wetten als op het gebied van het handhavingsproces.

2.7 De hoogte van de boete

Voor het vaststellen van de (maximale) hoogte van de boete geldt in het bestuursrecht het evenredigheidsbeginsel als uitgangspunt. Bij de vaststelling van de hoogte van de boete zijn vier criteria van belang:

- de ernst van de overtreding, uit te drukken in de mate waarin deze gevaar oplevert voor te beschermen maatschappelijke waarden, dan wel feitelijk schade veroorzaakt (vermogensschade, lichamelijk letsel, geestelijk leed);
- het teniet doen van het voordeel dat met de normschending wordt behaald;
- de doorbreking van een patroon van overtredingen (waar in hoge mate «recidive» dreigt);
- het rekening houden met de draagkracht: de impact van straf op de (jongere, volwassen) persoon of onderneming (kleinbedrijf tot multinational).

De malafiditeit in de uitzendbranche is een hardnekkig probleem, waarvan is gebleken dat het pakket aan maatregelen, zoals geschetst in de inleiding van onderhavig wetsvoorstel, nog onvoldoende effect sorteert. Er zijn thans onvoldoende middelen om bedrijven die elke vorm van registratie proberen te ontduiken aan te pakken. Ook de hoogte van de boetes bij overtreding van de Wav zijn gerechtvaardigd. Het behalen van economisch voordeel is voor veel werkgevers een reden om zich aan alle vormen van toezicht te onttrekken.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 17 050, nr. 396.

Financiële sanctionering direct na constatering van de overtreding is een adequate overheidsreactie die een sterker ontmoedigend effect heeft dan het huidige strafrechtelijke vervolgingsbeleid.

Hierbij gaat het met name om de zogenaamde «mobiele uitzendbureaus» die verantwoordelijk zijn voor zeer ernstige vormen van wetsovertreding. De boete moet daarom zo afschrikwekkend zijn dat het zowel inleners als uitleners ervan weerhoudt om buiten het Handelsregister om met elkaar zaken te doen. Verder wordt voorgesteld de hoogte van de boete voor in- en uitleners te laten toenemen met het aantal aangetroffen uitzendkrachten. Bij de vormgeving van de bestuurlijke boete is vanwege de gemakkelijke uitvoerbaarheid aansluiting gezocht bij het boeteregime zoals dit ook geldt bij overtreding van de Wav. Ook deze wordt gehandhaafd door de AI. Controles op de registratieplicht zullen veelal samen met de controles op de naleving van de Wav plaatsvinden. Op deze manier wordt recht gedaan aan de ernst van de overtreding en het economische gewin van in- en uitleners door het werken met uitzendkrachten van een niet geregistreerde onderneming.

Bij de vaststelling van de hoogte van het boetebedrag is ook gekeken naar voorstellen die het kabinet in voorbereiding heeft inzake de boetes bij overtreding van de Wav en de Wml en de voorstellen die de regering in voorbereiding heeft (zie de brief aan de Tweede Kamer van 10 maart 2011 over aanpak fraude). Daarin wordt het volgende opgemerkt:

- «Fraude mag niet lonen. Teveel ontvangen uitkering of genoten economisch voordeel door bedrijven wordt geheel teruggevorderd. Daarbovenop komt een geldboete.
- Aan bedrijven wordt bij de tweede overtreding naast de terugvoering en een boete een preventieve last onder dwangsom opgelegd of stillegging van werkzaamheden in het vooruitzicht gesteld. Als ze vervolgens voor de derde keer in de fout gaan, leidt dit tot stillegging van het werk of het innen van de dwangsom¹»

Ten aanzien van de invoering van een preventieve last onder dwangsom of stillegging van de werkzaamheden en de inning van de dwangsom in de Waadi wordt separaat een wetsvoorstel voorbereid waarin eveneens voor andere wetten op het terrein van arbeidswetgeving eenzelfde systematiek wordt geïntroduceerd.

De verwachting is dat in het merendeel van de gevallen waar niet-registratie aan de orde is, ook de Wav en de Wml worden overtreden. De registratieboete werkt als een kop bovenop de Wml- en Wav-boete.

Voorgesteld wordt een boete op te leggen per aangetroffen werknemer die ter beschikking is gesteld door een niet-geregistreerde uitzendonderneming. De boete wordt vastgesteld op maximaal € 76 000. Dit komt overeen met de vijfde categorie geldboetes in het strafrecht en de boetes die bij overtreding van de Wav worden opgelegd. In bovengenoemde brief van 10 maart 2011 wordt aangekondigd dat de regering het voornemen heeft de op te leggen boetes in de Wav te verhogen tot € 76 000 (vijfde categorie). Hiermee worden de boetes voor de Waadi en de Wav op hetzelfde niveau gebracht.

In de beleidsregels zal worden bepaald wat de hoogte is van de boete die wordt opgelegd per individueel geval. Dit zal € 12 000 bedragen. Dit is overeenkomstig de voorgestelde boetebedragen in de Wav.

Bij recidive, d.w.z. wanneer binnen vijf jaar een zelfde overtreding wordt geconstateerd, wordt de boete voor zowel inlener als uitlener met 100% verhoogd. Bij herhaalde recidive wordt de boete met 200% verhoogd. Wanneer door de AI ook op grond van andere wetten boetes worden opgelegd, zoals de Wav en Wml, wordt een boete op grond van de Waadi

¹ Voor overtredingen zonder direct economisch voordeel zal een met de aanscherping overeenkomende verhoging van boetes gelden.

niet gematigd maar volledig opgelegd. Hierdoor kan het totale bedrag aan boetes behoorlijk oplopen.

Met de hier voorgestelde forse boetes voor inlener en uitlener geeft de regering uitvoering aan de in 2009 tijdens de behandeling van eerdergenoemd wetsvoorstel (Wetsvoorstel inlenersaansprakelijkheid) aanvaarde motie waarin de regering wordt opgeroepen om «zo spoedig mogelijk een boetesysteem in te voeren, waarvan in elk geval onderdeel uitmaakt dat meervoudige overtredingen, in combinatie met het overtreden van de wettelijke registratieplicht door de uitzendonderneming, leiden tot een progressief hogere en stevige bestuurlijke boete, en dat bij recidive deze boetes met een bepaalde factor worden verhoogd».¹

Voor de vraag of de uitzendonderneming in overtreding is, is beslissend dat er op enig moment sprake is van «terbeschikkingstelling van arbeidskrachten» door een uitzendonderneming en dat deze niet als zodanig geregistreerd is in het Handelsregister. Voor de inlener gaat het erom dat de uitzendonderneming geregistreerd is op het moment waarop de inlener de opdracht aangaat met de uitzendonderneming. Hiermee wordt voorkomen dat een inlener elke keer dat de uitzendonderneming werknemers stuurt moet controleren of de uitzendonderneming nog als zodanig is geregistreerd in het Handelsregister. Dit betekent wel dat de inlener moet aantonen op welk moment hij dit heeft gecontroleerd, bijvoorbeeld door overlegging van een uittreksel uit het Handelsregister. Op basis van een overeenkomst tussen beide partijen kan de AI in het Handelsregister nagaan of de uitlener op het moment van aangaan van de overeenkomst als zodanig in het Handelsregister was geregistreerd.

Bij het gebruik van doorleenconstructies worden alle partijen, die deel uitmaken van de keten, beboet. Dit betekent dat in deze situatie de werkgever zowel in de rol van inlener als in de rol van uitlener een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Het komt namelijk voor dat een werkgever uitzendkrachten inleent bij een uitzendonderneming en deze zelf weer uitleent aan een andere werkgever. In die situatie is de werkgever zowel inlener als uitlener van hetzelfde personeel. Dit gaat niet op, in geval dat de doorlener wel geregistreerd is.

2.8 Administratieve lasten bedrijfseffectenboets.

Inleners moeten controleren of zij met een in het Handelsregister geregistreerde uitzendonderneming van doen hebben behalve wanneer zij zaken doen met een gecertificeerde uitzendonderneming. Een uitzendonderneming kan alleen gecertificeerd worden als het is ingeschreven in het Handelsregister. Inleners die met deze uitzendondernemingen zaken doen hoeven dus geen controle uit te voeren en derhalve leidt dit niet tot hogere administratieve lasten. Dit zal voor de meeste inleners gelden aangezien de uitzendondernemingen verantwoordelijk zijn voor een aanzienlijk deel van de omzet binnen deze branche. Inleners die met niet-gecertificeerde uitzendondernemingen zaken doen, zullen bij het aangaan van de overeenkomst met de uitlener dienen na te gaan of de desbetreffende uitzendonderneming correct is geregistreerd in het Handelsregister. Nederlandse uitzendondernemingen zijn al inschrijfplichtig op basis van de Handelsregisterwet. Voor deze uitzendondernemingen geldt dat zij alleen een eenmalige check moeten uitvoeren of zij correct als «uitzendonderneming» zijn geregistreerd. Voor buitenlandse uitzendondernemingen en uitzendondernemingen zonder Nederlands vestigingsadres heeft dit wetsvoorstel tot gevolg dat zij zich wèl moeten registreren.

In die zin vormt dit wetsvoorstel voor inleners een extra prikkel om voor het gecertificeerde segment van de markt te kiezen.

¹ Kamerstukken II, 2008/2009, 31 833, nr. 9.

Om de inlenersaansprakelijkheid voor betaling van het Wml te kunnen ontlopen, zullen zij al periodiek checken of de uitzendonderneming met wie zij zaken doen nog steeds ingeschreven staat in het register van de SNA.

3. Gegevensverstrekking

3.1 Rechtvaardiging van de gegevensverstrekking

Voor de uitzendsector geldt dat via illegale constructies grote economische voordelen worden behaald. In samenspraak met inleners worden soms contracten afgesloten die erop duiden dat de Wml, de Wav en/of de Waadi worden overtreden en/of de fiscale verplichtingen niet worden nageleefd. De regering acht dit een voldoende rechtvaardiging om gegevens die zijn verkregen door controles van de AI en de rijksbelastingdienst – onder nader aangeduide voorwaarden – aan instellingen te verstrekken, die door de Raad voor Accreditatie zijn erkend. Er wordt een groot maatschappelijk belang mee gediend. Overheid en private partijen pakken al enige tijd gezamenlijk fraude en illegaliteit aan. Voor een doelmatige en doeltreffende bestrijding van fraude en illegaliteit is de uitwisseling van gegevens tussen publieke en private partijen noodzakelijk. Binnen de uitzendbranche bestaat er behoefte aan uitwisseling van informatie en partijen hebben hierover afspraken gemaakt. Deze uitwisseling is ook nodig om het systeem sluitend te maken. Met deze gegevensuitwisseling is al een begin gemaakt. De AI heeft een meldpunt ingericht waar meldingen over fraude en illegaliteit kunnen worden gedaan door private partijen. De rijksbelastingdienst heeft in 2007 een convenant afgesloten met de SNA om van gecertificeerde uitzendbureaus meldingen te ontvangen over buitenlandse uitzendbureaus die in Nederland actief zijn en die zich onttrekken aan het afdragen van belastingen en premies. Er vindt regelmatig overleg plaats tussen de SNA en de SNCU enerzijds en het ministerie van Financiën en het ministerie van SZW anderzijds. Gesproken wordt over het functioneren van het certificaat en de effecten van voorgenomen beleid daarop. Er is sprake van een vruchtbare en slagvaardige publiek/private samenwerking.

Met de gegevensverstrekking door de publieke sector aan de erkende certificerende instellingen wordt toezicht door de branche ondersteund. De verstrekte publieke informatie is een signaal aan de erkende certificerende instelling, hierna te noemen «inspecterende instelling», opdat zij een extra controle kan uitvoeren. Het op grond van een extra inspectie intrekken van een certificaat is een zelfstandige beslissing van de inspecterende instelling waarvoor deze de volle verantwoordelijkheid draagt. Dit is inherent aan het private karakter van het certificaat. Door de verstrekking van informatie aan de branche wordt bijgedragen aan de ingeslagen weg van zelfregulering. De overheid heeft, gezien het rechtsgevolg dat zij heeft verbonden aan het hebben van een certificaat een direct belang bij een adequaat toezicht op de naleving daarvan.

Aan het hebben van een certificaat is een rechtsgevolg verbonden. In artikel 692 van Boek 7, titel 10, afdeling 11, van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat inleners die zaken doen met een gecertificeerde uitzendonderneming, niet kunnen worden aangesproken voor betaling van het loon ter hoogte van het minimumloon als de uitzendonderneming nalaat dit loon aan zijn uitzendkrachten te betalen.

Om het systeem sluitend te maken zal de AI ook informatie gaan verstrekken aan de SNCU. Deze stichting ziet toe op de naleving van de cao voor uitzendkrachten. Een uitzendonderneming is verplicht zich te

onderwerpen aan de controle van de SNCU. Werkt de uitzendonderneming niet mee dan kan de SNCU op grond van de cao een civielrechtelijke boete opleggen. Indien een bedrijf de cao niet juist naleeft kan via de civiele rechter de SNCU op basis van cao-bepalingen, aan dit bedrijf een boete laten opleggen, bijvoorbeeld als het cao-loon niet is uitbetaald. De signalen van de AI kunnen voor de SNCU een belangrijk signaal zijn voor het starten van een cao-controle: als het wettelijke minimumloon niet is uitbetaald dan zijn ook de cao bepalingen niet juist nageleefd.

3.2 Informatieverstrekking

Gegevensverstrekking door de rijksbelastingdienst en de AI wordt toegestaan voor zover deze informatie voor de inspecterende instellingen voor controle op de naleving van het certificaat noodzakelijk is. Zie voor een beschrijving van het certificaat de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 15 juni 2006¹.

In het geval van de Wav en Wml, die onderdeel uitmaken van het toetsingskader, gaat het concreet om naam/adres/vestigingsplaats cq. vestigingsgegevens van gecertificeerde uitzendbureaus die bestuurlijk zijn beboet; bij de Waadi gaat het om het opleggen van een boete bij bestuursrechtelijke handhaving, in geval van het niet juist ingeschreven staan in het Handelsregister. Hierbij gaat het om verstrekking van bulkgegevens. Belastingdienst en AI zijn verplicht deze gegevens te verstrekken wanneer aan de voorwaarden is voldaan.

De rijksbelastingdienst heeft reeds enige ervaring opgedaan met verstrekking van gegevens aan de SNA. Zij heeft bij de start van het certificaat in 2007 een convenant afgesloten met de SNA over het rechtstreeks en geautomatiseerd verstrekken van verklaringen inzake het betalingsgedrag van de gecertificeerde ondernemingen en het wel of niet tijdig doen van aangifte door de gecertificeerde ondernemingen.

Voor de AI en de rijksbelastingdienst is het van belang dat er één instantie wordt aangewezen waaraan de gegevens worden verstrekt. De gegevens worden niet rechtstreeks doorgegeven aan de inspecterende instellingen maar aan een als bewerker, zoals bedoeld in de Wbp aan te wijzen stichting. Het ligt voor de hand dat de SNA deze taak op zich neemt omdat deze instantie exact weet door welke certificerende instelling een bedrijf is geïnspecteerd. De SNA heeft zich bereid verklaard dit ook te doen. De SNA verstrekt deze signalen vervolgens door aan de verschillende inspecterende instellingen voor zover zij aan een dergelijke onderneming een certificaat hebben verleend. Deze signalen ondersteunen de risico-analyse door de inspecterende instellingen. De praktijk heeft geleerd dat deze informatie een waardevolle bijdrage levert aan het bepalen van de frequentie en intensiteit van de inspecties. Deze werkwijze kent thans als juridische basis een door de gecertificeerde onderneming verleende volmacht voor deze rechtstreekse verstrekking. Deze procedure houdt in dat de uitzendonderneming de SNA een volmacht verleent om bij de rijksbelastingdienst na te gaan of door deze uitzendonderneming aangifte is gedaan en de juiste premies en belastingen zijn afgedragen. Het onderhavige wetsvoorstel vervangt de volmacht procedure door een wettelijke basis.

Voorts bevat het wetsvoorstel een verruiming van de informatieverstrekking door de Belastingdienst aan de inspecterende instellingen. Deze verruiming ziet op de situaties waarin de Belastingdienst heeft geconstateerd dat een gecertificeerde onderneming materieel onjuiste aangiftes loonheffing of omzetbelasting heeft gedaan en de daaruit voortvloeiende naheffingsaanslagen aanleiding geven tevens een vergrijpboete op te

¹ Kamerstukken II 2005/06, 17 050, nr. 326.

leggen. Dit zal ook gebeuren als de opgelegde naheffingsaanslagen worden ingebracht in het overleg met het OM ter beoordeling of een fiscaal strafrechtelijke vervolging moet worden gestart voor deze naheffingsaanslagen.

Met deze uitbreiding van de informatieverstrekking door de Belastingdienst aan de inspecterende instellingen ontstaat een sluitende en robuuste signalering door de Belastingdienst van fiscale gebeurtenissen die gerelateerd zijn aan het certificaat. Een dergelijk signaal dwingt een inspecterende instelling op korte termijn zelfstandig te toetsen of een door hem verleend certificaat moet worden ingetrokken.

De AI zal ook gegevens gaan verstrekken aan de SNCU. De AI beschikt namelijk over gegevens die de SNCU kan helpen bij de opsporing van bedrijven die de cao niet naleven. Met het bieden van de mogelijkheid van informatieverstrekking aan de SNCU wordt gebruik gemaakt van de bevoegdheid in de Waadi, de Wml en de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeids-overeenkomsten (Wet AVV) om in bepaalde gevallen informatie te verstrekken aan sociale partners over de niet naleving van de bepalingen in genoemde wetten (artikel 15 van de Waadi, artikel 18p, zesde lid, van de Wml, artikel 10 van de Wet AVV). Alleen informatie die van belang is voor controle op naleving van cao-bepalingen mag worden verstrekt en waarover de AI een verslag heeft opgesteld. In de praktijk betekent dit dat alleen de AI gegevens van bedrijven aan de SNCU zal doorgeven. Hierbij gaat het om de overtreding van de Wml en de Waadi. De gegevens van de rijksbelastingdienst zijn voor de handhaving van de cao niet relevant.

Bij de rijksbelastingdienst beperkt de informatie zich tot de gegevens van de gecertificeerde ondernemingen en van de aan deze ondernemingen opgelegde naheffingsaanslagen. De inspecterende instellingen kunnen deze naheffingsaanslagen vervolgens opvragen bij de gecertificeerde onderneming zélf. Op grond van het certificaat is een gecertificeerd bedrijf verplicht op verzoek van de inspecterende instelling het boeterapport te overhandigen als die instelling daarom verzoekt.

In geval van de AI vindt de melding plaats nadat een boete is opgelegd naar aanleiding van een geconstateerde overtreding van de Wml, de Wav en/of de Waadi. Hierdoor kan een inspecterende instelling kort nadat de boete is opgelegd (desgewenst of op aangeven van de SNA) een onderzoek instellen. De rijksbelastingdienst zal de identificerende gegevens van de gecertificeerde ondernemingen en de opgelegde naheffingsaanslagen periodiek door middel van een geautomatiseerd zoekprogramma uit de bestaande systemen halen. Het ligt daarbij in de rede niet verder in de tijd terug te gaan dan 12 maanden, de maximale periode die kan liggen tussen twee inspecties op grond van het certificaat.

3.3 Zorgvuldigheid en het voorkomen van risico's

Bij de verstrekking van gegevens door (een) publieke dienst(en) is uiterste zorgvuldigheid geboden vanuit een oogmerk van de bescherming van bedrijfsbelangen en de persoonlijke levenssfeer. Er is mogelijk een gevaar van *naming and shaming* en oneerlijke concurrentie. Ook bestaat het risico dat marktpartijen informatie in handen krijgen die ze kunnen gebruiken tegen hun concurrenten. In de voorgestelde regelgeving is een aantal beperkingen ingebouwd, waardoor dit risico klein kan worden geacht.

Een ander gevaar is dat soortgelijke partijen aanspraak kunnen maken op dezelfde gegevens. Door exact te omschrijven met welk doel de infor-

matie wordt verstrekt en de rol te definiëren die een instantie dient te vervullen om recht te kunnen hebben op deze informatie wordt voorkomen dat andere organisaties met andere bedoelingen op deze informatie recht kunnen doen gelden.

Op de eerste plaats mogen de rijksbelastingdienst en de AI de informatie alleen doorgeven aan de inspecterende instellingen. Er vindt pas gegevensuitwisseling plaats in zeer nauwkeurig omschreven gevallen, zoals in dit wetsvoorstel beschreven.

Voorts is nauwkeurig omschreven welke informatie mag worden verstrekt. Zorgvuldigheid dient te worden betracht bij de wijze van informatieverstrekking en de behandeling van de informatie. Op grond van het voorgestelde artikel 14b, vijfde lid, van de Waadi zullen hiervoor nadere regels worden gesteld.

4. Artikel 15 Waadi

Op grond van artikel 10 van de Waadi is het niet toegestaan om arbeidskrachten ter beschikking te stellen in een bedrijf of een deel daarvan dat is getroffen door een werkstaking, uitsluiting of bedrijfsbezetting. Met het toezicht op dit zogenaamde onderkruipersverbod zijn de ambtenaren van de AI belast (artikel 13 van de Waadi). Met het onderkruipersverbod wordt voorkomen dat de effectiviteit van de staking wordt doorbroken door de inzet van uitzendkrachten.

Onder «doorbreken van de staking» wordt verstaan zowel het inzetten van uitzendkrachten als de overname door vast personeel van de werkzaamheden die door de stakers normaliter worden gedaan. Op verzoek van belanghebbenden, zoals organisaties van werkgevers of werknemers, stelt de AI een onderzoek in naar de overtreding van dit verbod.

De AI doet aan betrokken partijen mededeling over de uitkomsten van het onderzoek (artikel 15 van de Waadi). De huidige wettekst laat in het midden wat «onder het doen van een mededeling» moet worden verstaan. Gebleken is dat de melder met de enkele mededeling niet uit de voeten kan omdat deze mededeling onvoldoende aanknopingspunten biedt om langs civielrechtelijke weg een werkgever die het onderkruipersverbod heeft overtreden aan te spreken. Uit de recente praktijk is gebleken dat het begrip «mededeling» nadere invulling behoeft. Voorgesteld wordt dat wanneer er een melding wordt gedaan in verband met de overtreding van de bepalingen van de hoofdstukken 2 en 3 (inclusief artikel 10 onderkruipersverbod) de AI een verslag opstelt. Bij ministeriele regeling zullen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de inhoud van het verslag. Bij het opstellen van de nadere regels aangaande de inhoud van het verslag zal hiermee rekening worden gehouden.

5. De verhouding van het wetsvoorstel tot het recht op bescherming van persoonsgegevens

Dat deel van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op het doorgeven van gegevens over gecertificeerde bedrijven omvat de verwerking van persoonsgegevens en andere gegevens. Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat gegevens van rechtspersonen en in een enkel geval gegevens van natuurlijke personen worden verstrekt aan private handhavende instanties. Dit geldt dus niet voor het deel van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op de registratieplicht voor uitzendondernemingen.

De vraag rijst hoe het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich verhoudt tot het doorgeven aan private handhavende instanties van de namen van bedrijven die, hetzij de Wml, de Waadi of de Wav, hetzij de fiscale wetten hebben overtreden. De gegevens die in het kader van dit

wetsvoorstel verstrekt worden hebben niet alleen betrekking op rechtspersonen, maar ook op eenmansbedrijven en personenvennootschappen en betreffen in die situaties natuurlijke personen. Rechtspersonen kunnen in bepaalde gevallen aanspraken ontlenen aan artikel 10 van de Grondwet. Aan dat artikel is voldaan nu de regels die een beperking van de persoonlijke levenssfeer inhouden bij wet worden gesteld. Voor zover de in dit wetsvoorstel bedoelde gegevensverstrekking natuurlijke personen raakt, zijn artikel 8, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de Wbp van belang. In het onderstaande wordt achtereenvolgens ingegaan op de verhouding van de melding van de namen van de overtredende bedrijven door de AI en rijksbelastingdienst tot artikel 8 van het EVRM, en tot de Wbp.

Artikel 8 EVRM

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).

Toetsing aan deze eisen levert het volgende beeld op. Het economische welzijn van een land wordt gediend door een gezond functionerende arbeidsmarkt. Aan dat gezonde functioneren wordt belangrijk afbreuk gedaan wanneer in de (in Nederland nogal omvangrijke) uitzendsector misstanden heersen in de sfeer van belasting- en premieontduiking en -fraude en het systematisch schenden van arbeidsbeschermende regelgeving. Voor een gezond werkende arbeidsmarkt is het van belang dat belasting- en premieontduiking en -fraude en het systematisch schenden van arbeidsbeschermende regelgeving wordt bestreden en dat in casu slechts die ondernemingen over een geldig certificaat beschikken die zich ook aan de terzake geldende regelgeving houden. Om te bewerkstelligen dat ondernemingen die zich niet aan de terzake geldende regelgeving houden ten onrechte hun certificaat behouden is het van belang dat de certificerende instellingen geïnformeerd worden over bepaalde overtredingen van die regelgeving. In het verlengde daarvan kunnen zij dan het afgegeven certificaat intrekken. De melding van de namen van overtredende bedrijven door de AI en de rijksbelastingdienst aan private handhavende partijen kan worden aangemerkt als een inmenging in het recht op respect voor het privéleven omdat in een aantal gevallen de verstrekte gegevens mogelijk – direct of indirect – kunnen worden herleid tot natuurlijke personen.

Een dergelijke inmenging moet bij de wet zijn voorzien. Aan de eis van toegankelijkheid wordt – naast het feit dat sprake is van een wettelijke regeling – mede voldaan doordat in de NEN-4400 1 en II en het reglement van de SNA is opgenomen dat bij de inspecties gegevens van derden kunnen worden gebruikt. Wat betreft de eis van voorzienbaarheid geldt dat het onderhavige wetsvoorstel en de daarop gebaseerde nadere regelgeving de betrokkene een duidelijk beeld geeft van de gegevens die worden verstrekt en de omstandigheden waaronder deze worden verwerkt. Aan de eis dat de inmenging bij de wet is voorzien, is voldaan.

Met de gegevensverstrekking wordt aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste voldaan. De gegevensverstrekking aan private handhavende instanties heeft een duidelijke meerwaarde. Juist de verstrekking van de gegevens van de rijksbelastingdienst en AI aan private handhavers maakt dat er een sluitend systeem ontstaat waarbij publieke en private handhaving elkaar versterken. Het is niet mogelijk om met minder verstrekkende maatregelen op even adequate wijze of bijna even adequate wijze misbruik van het certificaat door uitzendondernemingen te voorkomen. De certificerende instelling kan niet langs een andere weg beschikken over deze informatie behalve dat het overtredende bedrijf deze gegevens verstrekt aan de inspecterende instellingen. Zelfs als op grond van NEN-4400 1 en II het te certificeren bedrijf verplicht zou zijn de door de rijksbelastingdienst en de AI geconstateerde overtreding aan de inspecterende instelling te melden, valt niet te verwachten dat uitzendondernemingen die het certificaat als dekmantel willen gebruiken voor illegale praktijken aan deze verplichting gehoor zullen geven. Om met behulp van de aanvullende gegevens van de AI en de rijksbelastingdienst betere en meer grondige inspecties mogelijk te maken is een op een wettelijke grondslag gebaseerde verplichting noodzakelijk en kan een alleen op instemming van de gecertificeerde onderneming gebaseerde regeling onvoldoende soelaas bieden. Gezien de gekozen certificeringssystematiek is de wettelijke basis voor de gegevensverstrekking gelegen in artikel 8, onderdeel c, van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Een tweede argument om de gegevensverstrekking aan de certificerende instellingen wettelijk vast te leggen is gelegen in de fiscale geheimhoudingsplicht, zoals neergelegd in artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Artikel 67 van de AWR verplicht iedereen die betrokken is bij de uitvoering van de belastingwetgeving tot geheimhouding van in dat kader verkregen gegevens. Gelet op de ruime wettelijke bevoegdheden van de rijksbelastingdienst om, soms privacy-gevoelige, informatie over belastingplichtigen te verzamelen, is de betekenis van de geheimhoudingsplicht groot. Naast het algemene belang van bescherming van persoonsgegevens gaat het om het belang dat personen niet van het verstrekken van gegevens aan de rijksbelastingdienst moeten worden weerhouden door de vrees dat die gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt dan voor een juiste en doelmatige uitvoering van de belastingwet.

Op grond van artikel 67 van de AWR mogen fiscale gegevens dus uitsluitend worden gebruikt voor de uitvoering van de belastingwet of voor de invordering van enige rijksbelasting.¹ Artikel 9, vierde lid, van de Wbp sluit hierop aan. Op grond van artikel 9, vierde lid, van de Wbp is gegevensverwerking niet toegestaan als er een geheimhoudingsplicht geldt. Artikel 67 AWR is zo'n geheimhoudingsbepaling. Artikel 67 AWR, dat als *lex specialis* fungeert ten opzichte van de Wbp, kent echter enkele limitatief opgesomde uitzonderingen op de fiscale geheimhoudingsplicht. Een daarvan is de situatie dat er een wettelijke verplichting tot gegevensverstrekking is. Het voorgestelde artikel 14b, tweede lid, van de Waadi is

¹ Een bepaling van gelijke strekking is opgenomen in artikel 67 van de Invorderingswet 1990 en in artikel 10 van de Registratiewet 1970.

zo'n wettelijke verplichting. Daarmee derogeeft artikel 67 AWR aan eerdergenoemd artikel 9, vierde lid, van de Wbp. De gedachte hierachter is dat het de wetgever is die dan beslist heeft dat het gewenst is dat een (overheids)lichaam bepaalde gegevens van de rijksbelastingdienst ontvangt voor de uitoefening van een bepaalde taak. Hoewel verstrekking van fiscale gegevens zich in beginsel beperkt tot bestuursorganen, kan van een dergelijke wettelijke verplichting ook sprake zijn bij verstrekking aan niet-bestuursorganen¹. Artikel 14b, tweede lid, van de Waadi bevat zo'n wettelijke verplichting.

Voor de bonafide uitzendondernemingen loopt het belang van terecht afgegeven certificaten parallel aan het belang van de overheid terzake. Ten aanzien van bonafide uitzendondernemingen die zich keurig aan de wet houden, zullen geen gegevens uitgewisseld worden. Malafide uitzendondernemingen hebben uiteraard geen belang bij de onderhavige gegevensverstrekking. Juist omdat deze malafide ondernemingen geen belang hebben bij gegevensverstrekking over overtreding van wet- en regelgeving, zullen die ondernemingen ook geen toestemming verlenen om informatie over hun overtredingen door te geven aan de inspecterende instellingen. Doorgeven van die informatie leidt er immers toe dat zij hun certificaat zullen verliezen.

Wet bescherming persoonsgegevens

Bij de melding van gegevens gaat het om het belang van het voorkomen dat uitzendondernemingen een certificaat behouden terwijl zij gedurende de periode waarop de inspectie betrekking heeft in overtreding zijn geweest. Dit is zeer wel mogelijk omdat de inspecterende instellingen niet over de bestuursrechtelijke bevoegdheden beschikken om op dezelfde wijze te kunnen controleren als de AI en de rijksbelastingdienst. Met de controle wordt de kans verminderd dat uitzendondernemingen ten onrechte een certificaat behouden. Ook is het economisch welzijn in het geding. Het certificaat wordt gebruikt om zich in positieve zin te onderscheiden op de markt terwijl het certificaat, als gevolg van het feit dat de inspecterende instellingen niet over toereikende controlemogelijkheden beschikken, kan worden gebruikt als dekmantel voor illegale praktijken. Het werken met illegale vreemdelingen tegen een lager loon dan is toegestaan of het niet afdragen van de verschuldigde loonheffingen en omzetbelasting leiden tot oneerlijke concurrentie en daarmee tot verstoring van het economisch welzijn. De gegevensverstrekking aan private handhavende instanties is een efficiënt instrument om aan dit misbruik door een uitzendonderneming een einde te maken. De inspecterende instellingen kunnen de verstrekte gegevens betrekken bij hun inspectie en daardoor eerder de verstrekking van een inspectiecertificaat weigeren.

Artikel 8, onder f, van de Wbp is hier van toepassing. De onderhavige gegevensverstrekking is van belang voor een goed functionerende arbeidsmarkt. Zowel de overheid, de certificerende instelling, als de bonafide uitzendondernemingen hebben een gerechtvaardigd belang bij de bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche. De gegevens worden verstrekt ter versterking van de private handhaving. Door de gegevensverstrekking kunnen de certificerende instellingen grondiger certificeren. Hierdoor komen zij overtredingen sneller op het spoor en kunnen zij eerder een bestaand inspectiecertificaat intrekken. De gegevensverstrekking is noodzakelijk om een publiek belang te waarborgen. Dit belang behelst een sluitende en effectieve bestrijding van malafide uitzendbureaus en de daarmee samenhangende ongewenste maatschappelijke effecten. In deze sluitende aanpak is een centrale plaats ingeruimd voor privaat toezicht in de vorm van de NEN 4400-1 norm. De

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 124a van de Wet financiering sociale verzekeringen.

voorgestelde gegevensverstrekking versterkt de effectiviteit van het private toezicht. Voorts is van belang dat aan het hebben van een certificaat een bij wet verankerd privilege is verbonden voor een inlenende onderneming die zaken doet met een gecertificeerde uitzendonderneming. Deze inlenende onderneming kan niet worden aangesproken op de betaling van het loon ter hoogte van het Wml. Een inlener die met een niet-gecertificeerde ondernemer zaken doet kan hierop wel worden aangesproken (Zie Boek 7, titel 10, artikel 692 BW). Deze bepaling strekt ertoe het voor inleners aantrekkelijk te maken om met gecertificeerde uitzendondernemingen zaken te doen. Hierdoor ontstaat er voor de uitzendonderneming een economisch belang om zich te laten certificeren. De overheid heeft er direct belang bij dat alleen die uitzendondernemingen zijn gecertificeerd die voldoen aan de eisen voor het certificaat. Er worden niet meer gegevens verwerkt dan noodzakelijk is om dit doel te bereiken. Zo wordt volstaan met de verstrekking van de naam, adres en woon-/vestigingsplaats van de onderneming of rechtspersoon en de aard van de overtreding.

Tegenover het belang dat bepaalde gegevens worden verstrekt, staan de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, waar onder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hierop wordt voor zover het wetsvoorstel natuurlijke personen raakt inbreuk gemaakt bij de doorverstrekking van persoonsgegevens. Zoals hiervoor is aangegeven worden met betrekking tot de natuurlijke personen die zich aan de terzake geldende regelgeving houden (bonafide uitzendondernemingen) geen gegevens verstrekt. De gegevensverstrekking betreft uitsluitend die personen die bepaalde regelgeving hebben overtreden, de malafide uitzendondernemingen. Gesteld voor de afweging van enerzijds het belang dat malafide uitzendondernemers hebben bij de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer en anderzijds het belang dat zowel de overheid, de certificerende instelling, als de bonafide uitzendondernemingen hebben bij de bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche en in het verlengde daarvan een gezond functionerende uitzendbranche, wordt in het kader van dit wetsvoorstel doorslaggevende betekenis toegekend aan de gerechtvaardigde belangen van overheid, certificerende instellingen en bonafide uitzendondernemingen.

De Wbp bevat een algemene regeling met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Bij de registratie en doorverstrekking van persoonsgegevens ten behoeve van verstrekking van gegevens is sprake van een dergelijke verwerking.

Passende waarborgen

Natuurlijke personen die betrokken zijn bij uitzendondernemingen die zich willen laten certificeren worden door de inspecterende instellingen en de SNA geïnformeerd over het feit dat bij de inspectie aanvullende bronnen worden gebruikt. Daarbij zullen zij er tevens van op de hoogte worden gesteld dat gegevens van derden, zoals de rijksbelastingdienst en de AI, kunnen worden gebruikt. Hiermee wordt dus voldaan aan de informatieplicht op grond van de Wbp. Bij de gegevensverstrekking zal worden geput uit de gegevens uit het handelsregister. Voorwaarde voor het certificaat is dat men daarin is ingeschreven.

Bewaartermijnen

Artikel 10, eerste lid, van de Wbp schrijft voor dat persoonsgegevens niet langer in identificeerbare vorm mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij zijn verzameld of worden verwerkt. De algemene bewaartermijn voor de persoonsgegevens zal worden

opgenomen in de op grond van artikel 14b, vijfde lid, onder a, te treffen algemene maatregel van bestuur. Hierin zal tevens een bepaling over de verwijderplicht worden opgenomen.

Rechten van betrokkene (informer en inzage)

De artikelen 33 en 34 van de Wbp schrijven voor dat de verantwoordelijke aan de betrokkene kenbaar maakt dat zijn persoonsgegevens verwerkt worden. Zoals hierboven aangegeven wordt de te certificeren uitzendonderneming geïnformeerd over de gegevensverstrekking van rijksbelastingdienst en AI aan de certificerende instellingen. Op het moment dat er een overtreding is geconstateerd door een bedrijf gaat hierover een signaal via de SNA naar de certificerende instelling. De certificerende instelling zal een inspectie verrichten. De certificerende instelling zal melden dat de inspectie plaatsvindt naar aanleiding van een signaal van rijksbelastingdienst en AI. Ingevolge de artikelen 35 en 36 van de Wbp kan een betrokkene om inzage en correctie van de verwerkte gegevens verzoeken. Inzage van de uitzendonderneming is gegarandeerd omdat deze corresponderen met de gegevens behorende bij de geconstateerde overtreding waarvan deze reeds in kennis is gesteld. Bij de boeteoplegging weet de uitzendonderneming dat de informatie wordt doorgegeven aan de certificerende instelling. In de procedure die wordt gevolgd bij de boeteoplegging staan voldoende wegen open om eventuele correcties aan te brengen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1, onderdeel A

Aan artikel 1, eerste lid, wordt een begripsbepaling toegevoegd, waarin wordt aangegeven wat in de Waadi en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder een «erkende certificerende instelling» zijnde de inspecterende instelling op de NEN-4400 norm. Tot deze uitbreiding van de begripsbepalingen is besloten vanuit een oogmerk van verhoging van de leesbaarheid van het nieuw in te voegen artikel 14b en van de op dat artikel te baseren lagere regelgeving.

De certificatie door de erkende certificerende instellingen heeft niet alleen betrekking op ondernemingen of rechtspersonen die arbeidskrachten ter beschikking stellen in de zin van «het tegen vergoeding ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan een ander voor het onder diens toezicht en leiding, anders dan krachtens een met deze gesloten arbeidsovereenkomst, verrichten van arbeid», maar heeft ook betrekking op ondernemingen of rechtspersonen die arbeidskrachten ter beschikking stellen ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk. Gelet hierop is aan artikel 1 een lid toegevoegd, inhoudende dat voor de toepassing van artikel 14b onder ter beschikking stellen van arbeidskrachten uitdrukkelijk mede wordt verstaan het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de AI en de rijksbelastingdienst ook gegevens mogen verstrekken over NEN-gecertificeerde bedrijven die zich bezighouden met aanneming van werk.

Artikel 1, onderdeel B

Artikel 7a, eerste lid, legt de verplichting op aan een ieder die arbeidskrachten ter beschikking stelt om zich als «uitzendonderneming» te registreren in het Handelsregister. Er moet sprake zijn van een onderneming of rechtspersoon anders mag er niet uitgezonden worden.

Het tweede lid verbiedt een ieder om als inlener arbeidskrachten arbeid te laten verrichten die door een onderneming of rechtspersoon ter beschikking zijn gesteld in strijd met het eerste lid. In het derde lid wordt aangegeven wie als inlener wordt aangemerkt. Hiertoe is verwezen naar artikel 34, eerste en tweede lid, van de Invorderingswet 1990. Dat artikel regelt de inlenersaansprakelijkheid bij het niet betalen van loonbelasting en omzetbelasting door het uitzendbureau. In het eerste lid van dat artikel wordt de inlener uitgebreid omschreven en in het tweede lid wordt de doorlener en degene aan wie de doorlener doorleent met de inlener gelijkgesteld.

Artikel 7b legt de verplichting op aan degene die arbeidsbemiddeling verricht of arbeidskrachten ter beschikking stelt om de voorschriften en verboden die bij of krachtens de amvb op grond van artikel 4 en 12, eerste of tweede lid zijn opgenomen na te leven. Op dit moment zijn er speciale regels gesteld voor de arbeidsbemiddeling in de zeevaart en wel in het Besluit Arbeidsbemiddeling op grond van artikel 4 van de Waadi.

Artikel I, onderdeel C

Artikel 14a bevat een regeling tot een verplichte, kostenloze en op eigen beweging verstrekking van alle gegevens en inlichtingen door de andere diensten die belast zijn met de uitvoering van wettelijke taken aan de AI die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Waadi. Voorts zijn bepalingen opgenomen over de gegevensverstrekking door de AI aan andere bestuursorganen. Daarmee wordt de gegevensuitwisseling binnen de overheid op dezelfde wijze geregeld als in de Wav en Wml.

Artikel 14b voorziet erin dat de rijksbelastingdienst, alsmede de door de Minister van SZW aangewezen ambtenaren, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Waadi, artikel 14, eerste lid, van de Wav en artikel 18a, eerste lid, van de Wml, zijnde de ambtenaren die werkzaam zijn bij de AI door tussenkomst van een bewerker, aan een erkende certificerende instelling, gegevens verstrekken.

De door de AI te verstrekken gegevens hebben betrekking op de bestuurlijke boete die door deze inspectiedienst aan een gecertificeerde onderneming of een gecertificeerde rechtspersoon is opgelegd, wegens het niet naleven van onderscheidenlijk artikel 7a, eerste lid, van de Waadi, artikel 2, eerste lid, of 15 Wav, artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (AWB), en /of artikel 7, 15 of 18b, tweede lid, Wml.

Artikel 14b, tweede lid schrijft voor, indien zich bepaalde omstandigheden voordoen, dat de rijksbelastingdienst een signaal dient te verstrekken aan de inspecterende instellingen. Onderdelen a en b zien op de thans al bestaande signalering door de rijksbelastingdienst aan de inspecterende instellingen en strekken er toe de bestaande volmacht procedure te vervangen door een wettelijk voorschrift. Onderdeel a ziet op het niet tijdig doen van de aangiftes loonheffingen en omzetbelasting en onderdeel b ziet op het niet tijdig zijn afgedragen van de aangegeven loonheffingen en omzetbelasting. Onderdeel c strekt er toe de signalering te verruimen tot naheffingsaanslagen waarvoor tevens een vergrijpboete op basis van artikel 67f van de AWR is opgelegd. Onderdeel c strekt er mede toe in de signalering te betrekken de naheffingsaanslagen waarvan wordt onderzocht of deze zich lenen voor een fiscaalstrafrechtelijke vervolging door het OM. Het betreft hier een aanmelding in de zin van de Aanmeldingsrichtlijn die onderdeel uitmaakt van de Aanmeldings-, Transactie- en Vervolgingsrichtlijnen voor fiscale delicten, douane- en toeslagendelicten 2010.¹

¹ Kennisgeving van 11 december 2009, nr. DGB2009-6253M, Staatscourant 2009, 20351
Directoraat-generaal Belastingdienst, Team Handhavingsbeleid.

De gegevensverstrekking door de AI en de rijksbelastingdienst aan de inspecterende instelling is langs twee wegen beperkt. Zo voorzien het eerste en tweede lid van het onderhavige artikel erin dat, zoals hiervoor is aangeduid, nauwkeurig is aangegeven welke gegevens door respectievelijk de AI of de rijksbelastingdienst aan een erkende certificerende instelling worden verstrekt. Andere dan de in deze leden genoemde gegevens mogen door de rijksbelastingdienst en de AI niet aan een erkende certificerende instelling worden verstrekt. Het derde lid bevat in aanvulling op deze beperking hierop nog een beperking. Zo dienen de te verstrekken gegevens betrekking te hebben op een onderneming of een rechtspersoon die beschikt over een geldig certificaat dat door een erkende certificerende instelling is afgegeven. Het gaat natuurlijk niet aan dat een erkende certificerende instelling van de AI en/of de rijksbelastingdienst gegevens ontvangt over een onderneming of een rechtspersoon waarmee die instelling geen bemoeienis (meer) heeft. In het verlengde van deze beperking is nog een beperking opgenomen. Het vierde lid voorziet erin dat de gegevens verstrekt worden door tussenkomst van een bij regeling van de Minister van SZW in overeenstemming met de Minister van Financiën aan te wijzen stichting die bewerker is in de zin van de Wbp voor het verwerken van die gegevens.

Op grond van artikel 14 van de Wbp wordt de uitvoering van verwerkingen door een bewerker geregeld in een overeenkomst of krachtens een andere rechtshandeling waardoor een verbintenis ontstaat tussen de bewerker en de verantwoordelijke. De bepaling in artikel 14b, vierde lid, is zo'n andere verbintenis.

Artikel 14b, vijfde lid, voorziet in een wettelijke basis om bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te geven over de uitvoeringsmodaliteiten van de gegevensverstrekking. De onderwerpen die in ieder geval zullen worden geregeld zijn: de inhoud van de gegevens die worden verwerkt, de actualiteit daarvan alsmede de periodiciteit van de verstrekking 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.

Artikel 14b, zesde lid, bevat een geheimhoudingsverplichting voor een ieder die kennis neemt van de gegevens bedoeld in het eerste en tweede lid. Een uitzondering geldt blijkens het zevende lid voor zover een persoon krachtens een wettelijk voorschrift tot mededeling is verplicht. Hierbij kan worden gedacht aan de rijksbelastingdienst en de AI voor de in het eerste en tweede lid van artikel 14b bedoelde gevallen. Voorts geldt een uitzondering voor de bewerker jegens de erkende certificerende instelling die de onderneming of de rechtspersoon waarop de gegevens betrekking hebben heeft gecertificeerd, alsmede voor de inspecterende instellingen in hun verkeer met ondernemingen aan wie zij een certificaat hebben verleend. Zonder deze uitzondering zouden de bewerker, en de erkende certificerende instelling niet in staat zijn om de werkzaamheden te verrichten waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft.

Artikel 14c komt overeen met de in het kader van de Wet op de economische delicten geregelde bevoegdheid tot in beslagname. Daarnaast is deze bevoegdheid ook geregeld in artikel 17a van de Wav. De in beslagname dient alleen gebruikt te worden als dit redelijkerwijs voor de goede vervulling van de taak nodig is. Zo kan het ter gelegenheid van een administratief onderzoek nodig zijn om snel in te grijpen om op die manier het verwijderen van het materiaal te voorkomen. Ook kan het

voorkomen dat de betrokkene weigert mee te werken aan een vordering daartoe door de toezichthouder om inzage te geven in gegevens en bescheiden. Er kan dan worden overgegaan tot inbeslagname van het daarvoor in aanmerking komende voorwerp, bijvoorbeeld de administratie en de zaak waar die eventueel is opgeborgen. In artikel 14c is ook aangegeven dat wanneer het belang van het onderzoek naar een overtreding dit toelaat het in beslag genomen voorwerp wordt teruggegeven aan degene bij wie het in beslag is genomen.

Artikel I, onderdeel D

In artikel 15, eerste lid is opgenomen dat de AI niet alleen «mededeling» doet maar ook een verslag opstelt met onderzoeksgegevens over de overtreding.

De AI zal aan de melder een verslag verstrekken. Het derde lid bepaalt dat de minister nadere regels zal stellen over de eisen die aan het verslag gesteld worden.

In het tweede lid is op overeenkomstige wijze als in artikel 18p van de Wml geregeld, dat de wanneer een boete is opgelegd de organisaties van werkgevers en werknemers daarover worden geïnformeerd.

Artikel I, onderdeel E

Hoofdstuk 5 behandelt de bestuursrechtelijke handhaving van de registratieplicht, waarin in aanvulling op de Algemene wet bestuursrecht artikelen zijn opgenomen.

In artikel 16 is geregeld wat als overtreding wordt aangemerkt.

In artikel 17 zijn in aanvulling op artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht eisen gesteld. Ingevolge het eerste lid van artikel 17 vermeldt het rapport in ieder geval de bij de overtreding betrokken personen.

In het tweede lid van artikel 17, is vermeld dat het rapport dat is opgemaakt opgestuurd wordt naar de op grond van artikel 18, eerste lid, aangewezen ambtenaar.

De aangewezen ambtenaar legt de bestuurlijke boete op aan degene op wie de verplichtingen rusten. De AI zal worden belast met de handhaving ten aanzien van de registratie van uitzendondernemingen.

In artikel 19 is de maximale hoogte van de boete opgenomen. Op basis van het tweede lid verhoogt de boeteoplegger de boete met 100% in geval van recidive. Op basis van het derde lid van wordt de boete verhoogd met 200% van de boete die opgelegd is bij recidive in geval van herhaalde recidive. Op basis van artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht zullen er geen bestuurlijke boetes worden opgelegd voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. De boeteoplegging is afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid. Het beleid ten aanzien van de matiging van de boetes zal worden neergelegd in de beleidsregels die nog door de Minister van SZW gesteld worden.

In het vijfde lid wordt uitdrukkelijk afgeweken van artikel 8:69 van de Algemene wet bestuursrecht, omdat de rechter vrij moet zijn om binnen de grenzen van de wettelijke bepalingen een andere boete op te leggen dan die door het bestuursorgaan is opgelegd, als hij meent dat daar goede redenen voor zijn.

In artikel 20 is de inlichtingenplicht jegens boeteoplegger opgenomen. Degene aan wie de boete is opgelegd verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die redelijkerwijs nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete.

Artikel 21 stelt dat een boete waarvan is vastgesteld dat die ten onrechte is opgelegd binnen zes weken daarna moet worden terugbetaald aan de rechthebbende.

Artikel II

Doordat overtredingen van bepalingen, die in algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4 en 12 van de Waadi zijn opgenomen in artikel 16, tweede lid, van die wet beboetbaar zijn gesteld, dient de strafbaarheidsstelling in de Wet op de economische delicten te vervallen.

Artikel III

In het wetsvoorstel zijn artikelen in de Waadi opgenomen die voorzien in nadere regelgeving. Teneinde te voorkomen dat andere voorgestelde artikelen niet in werking zouden kunnen treden voordat die lagere regelgeving volledig is afgerond, is de mogelijkheid gecreëerd dat deze wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel IV

In artikel IV is een citeertitel opgenomen omdat dit wetsvoorstel betrekking heeft op een zeer specifiek onderdeel van de wet, namelijk de invoering van de registratieplicht en de daarmee samenhangende bepalingen.

In verband met de gegevensverstrekking door de rijksbelastingdienst is de Staatssecretaris van Financiën mede ondertekenaar van dit wetsvoorstel. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft deze memorie van toelichting daarom getekend mede namens deze Staatssecretaris.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp