

Hoe zit het ook alweer met ... de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten en de Wtta?

Bb 2025/47

De Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (de "Wtta") wordt een game changer voor de regulering van uitzendarbeid. Daarmee is de Wtta relevant voor het overgrote merendeel van de ondernemingen in Nederland – en dus ook voor het overgrote merendeel van hun bedrijfsjuristen. Het belangrijkste gevolg van de Wtta zal zijn dat voortaan een toelating (vergunning) nodig zal zijn om arbeidskrachten (o.a. uitzendkrachten) in Nederland ter beschikking te stellen, terwijl wie arbeidskrachten inhuurt van een partij zonder toelating voortaan een fikse boete riskeert – of zelfs een preventieve stillegging van het bedrijfsproces.

Op 15 april 2025 is het gewijzigde wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen.² Hoewel de BBB (met een grote fractie in de Eerste Kamer) geen fan is van het wetsvoorstel, is de verwachting dat de wet na de zomer door de Eerste Kamer zal worden aangenomen, met als beoogde inwerkingtredingsdatum 1 januari 2027.

Hoewel de Wtta uitleners reguleert, moeten ook inleners op de hoogte zijn van de (verplichtingen uit de) Wtta. In deze bijdrage stellen wij dan ook de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de inlener centraal. Dit is meteen ook een goede aanleiding om nog eens te kijken naar thema's die nu al spelen, zoals doorlening en civiele en fiscale ketenaansprakelijkheid.

1. Wat wordt er anders?

De Wtta introduceert een toelatingsstelsel voor uitzendbureaus en andere ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen in de zin van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (de "**Waadi**") (wat terbeschikkingstelling is, komt in paragraaf 2 aan bod). Het toelatingsstelsel heeft tot doel (i) om de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten te verbeteren en (ii) en een gelijk speelveld voor uitleners en inleners te waarborgen.³

Uitleners moeten de toelating aanvragen bij de Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid ("**SZW**"). Op 24 april 2025 heeft de Minister van SZW een beoogd tijdpad bekendgemaakt voor de invoering van het toelatingsstelsel. Hierbij wordt een slag om de arm gehouden, omdat het geschetste tijdpad "ambitieuw is en afhankelijk van meerdere kritieke processen".⁴ Het huidige tijdsplan schetst dat uitleners

vanaf 1 januari 2027 kunnen starten met het toelatingsproces. Inspectie-instellingen kunnen dan vanaf 1 januari 2027 al controles uitvoeren op basis van het normenkader.⁵ Het normenkader bevat kort gezegd alle eisen waaraan een uitlener wordt getoetst.⁶ In dit artikel wordt het normenkader verder buiten beschouwing gelaten.

De beoogde inwerkingtredingsdatum van de toelatingsplicht is 1 januari 2028. Vanaf dan is beoogd dat de Nederlandse Arbeidsinspectie de toelatingsplicht gaat handhaven en kunnen in- en uitleners die zich onder meer niet aan de registratie- en meewerkplicht houden worden beboet (bestuurlijke boetes kunnen oplopen tot € 103.000 per overtreding, te verhogen bij recidive).⁷ Net als nu het geval is, zal de Arbeidsinspectie de onderneming (van zowel in- als uitlener) bij recidive uiteindelijk preventief kunnen stilleggen.⁸ Voor bestaande uitleners geldt een overgangsfase. Zij zullen onder voorwaarden tijdelijk mogen blijven opereren zolang zij nog geen definitief besluit tot toelating hebben. Uitleners die een beroep willen doen op het overgangsrecht zullen zich na publicatie van de wet maar vóór de beoogde datum van inwerkingtreding van het toelatingsstelsel bij de Toelatende Instantie (TI) moeten aanmelden. Hierbij wordt op dit moment gedacht aan de periode van 1 november 2026 t/m 31 december 2026.⁹ Daarnaast geldt als voorwaarde voor het overgangsrecht dat uitleners binnen de eerste zes maanden na inwerkingtreding van de wet een toelatingsaanvraag doen, dus op grond van de huidige tijdslijnen vóór 1 juli 2027. Uitleners die na 1 juli 2027 een aanvraag indienen, zullen geen beroep kunnen doen op het overgangsrecht. De Minister van SZW zal een openbaar register bijhouden, waarin wordt vastgelegd of een uitlener (voorlopig) is toegelaten of ontheffing heeft. Inleners zullen dus in dit register moeten gaan controleren of de uitleners met wie zij zaken doen daadwerkelijk beschikken over een geldige toelating – anders dreigt handhaving.

2. Wat is terbeschikkingstelling van arbeidskrachten?

Een 'uitlener', dat is elke (rechts)persoon of onderneming die arbeidskrachten ter beschikking stelt in de zin van de Waadi.¹⁰ Van terbeschikkingstelling is op grond van art. 1 lid 1 sub b Waadi sprake wanneer een partij tegen vergoeding

1 Mart Meijer en Marko Jovović werken als advocaat bij de sectie Employment, Pensions & Incentives van Stibbe N.V. in Amsterdam.

2 Kamerstukken I 2024/25, 36 446, nr. B.

3 Dit is o.a. relevant gezien de beperkingen die o.a. art. 4 lid 1 Uitzendrichtlijn stelt aan beperkingen van en een verbod op de inzet van uitzendkrachten.

4 Kamerstukken II 2024/25, 36 446, nr. 88, p. 1-2.

5 Kamerstukken II 2024/25, 36 446, nr. 88, p. 3.

6 Art. 12q van het gewijzigde wetsvoorstel, Kamerstukken I 2024/25, 36 446, nr. B.

7 Kamerstukken II 2024/25, 36 446, nr. 88, p. 1-3 & Kamerstukken I 2024/25, 36 446, nr. B, p. 15 jo. art. 16-19 Waadi.

8 Kamerstukken I 2024/25, 36 446, nr. B, p. 15 jo. art. 22 Waadi.

9 Kamerstukken II 2024/25, 36 446, nr. 88, p. 2.

10 Kamerstukken II 2023/24, 36 446, nr. 3, p. 20.

arbeidskrachten ter beschikking stelt¹¹ aan een ander om onder diens toezicht en leiding, anders dan krachtens een met deze gesloten arbeidsovereenkomst, arbeid te verrichten.¹² Het archetypische geval van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten is uitzendarbeid. Om deze bijdrage niet te lang of te complex te maken, richten wij ons hier dan ook uitsluitend op deze 'typische' situatie van een 'klassiek' uitzendbureau. Wel signaleren wij dat ook in andere gevallen sprake kan zijn van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Zo is payrolling een andere vorm van terbeschikkingstelling die ook onder de reikwijdte van de toelatingsplicht valt.¹³ En ook andere typen arbeidsrelaties kunnen onder dit begrip worden gebracht (ter illustratie: het Europees Hof van Justitie oordeelde in 2016 dat een relatie tussen een vereniging van professionele verplegers en een lid van die vereniging onder de reikwijdte van de Uitzendrichtlijn viel).¹⁴ Ook bepaalde gevallen van zzp-bemiddeling kunnen worden aangemerkt als terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, zo volgt uit het *Focus-on-Human*-arrest van de Hoge Raad.¹⁵ Dit kan het in de praktijk lastig maken te beoordelen of bepaalde bemiddelaars onder de toelatingsplicht vallen.

3. Doorlening

Een ander belangrijk punt van aandacht is 'doorlening'. Hiervan kan sprake zijn als er meer dan één partij betrokken is bij de terbeschikkingstelling. Bij doorlening is sprake van (minimaal) vier partijen: de werkgever, de werknemer, de doorlener en de (uiteindelijke) inlener. Van doorlening is sprake als de (uiteindelijke) inlener de werknemer inleent via een andere partij (doorlener) die in dat kader een overeenkomst is aangegaan met de partij die een arbeidscontract sluit met de werknemer. Doorleners zijn zowel inlener als uitlener en zullen dus met beide kanten van de Wtta te maken krijgen: als uitlener gaan zij onder de toelatingsplicht vallen en als inlener zullen zij alleen arbeidskrachten mogen inlenen van toegelaten uitleners. Doorlening speelt vaker – maar niet uitsluitend – in internationale situaties: buitenlandse uitzendbureaus kennen misschien niet de gehele lokale markt en zetten daarvoor een lokaal uitzendbureau in.

Bij doorlening zal de uiteindelijke eind-inlener dus straks van (minstens) twee partijen de toelating moeten controleren: uiteraard van de partij met wie de inlener zelf heeft gecontracteerd én met alle partijen van wie *die* partij de

arbeidskracht weer heeft ingeleend.¹⁶ Als de doorlener dan niet is toegelaten, schendt de uiteindelijke inlener dus de Waadi. Als de doorlener wel is toegelaten, maar de uiteindelijke uitlener (de laatste schakel in de keten) niet, hebben zowel de doorlener als de uiteindelijke inlener allebei echter een probleem.¹⁷ In dit verband gelden voor zowel de inlener, doorlener én de eind-uitlener verschillende administratieplichten.¹⁸

Aangezien de inlener een informatieachterstand heeft ten opzichte van de door- of uitlener, ligt het voor de hand dat de uitlener in de raamovereenkomst met de uitlener afspraken zal willen maken over of en, zo ja, in hoeverre doorlening is toegestaan. Mogelijk kan hierbij ook een verhaalsbeding voor eventuele boetes worden afgesproken.¹⁹

4. Controles van het loonverhoudingsvoorschrift

In het kader van de toelatingsplicht van de uitlener bij de inlener kan door de inspectie-instelling onderzocht worden of arbeidskrachten conform het loonverhoudingsvoorschrift beloond worden. De inlener is in deze gevallen verplicht mee te werken aan deze controles (op straffe van een bestuurlijke boete).²⁰ Deze meewerkplicht moet het voor een inspectie-instelling mogelijk maken om te controleren of de uitlener aan het loonverhoudingsvoorschrift voldoet.²¹ Het is echter niet zo dat een inlener direct een boete kan krijgen als de uitlener het loonverhoudingsvoorschrift schendt, het rechtsgevolg hiervan is uiteindelijk dat de uitlener de toelating kan verliezen.²² Toch is het gelijkloonvoorschrift ook voor inleners relevant, vanwege de fiscale en civiele ketenaansprakelijkheid (resp. art. 34 Invorderingswet en art. 7:616a t/m f BW). De regering wijst dan ook terecht in de parlementaire stukken bij de Wtta op deze – ook naar huidig recht bestaande – mechanismen om inleners (hoofdelijk) aansprakelijk te stellen voor loon en sociale premies in gevallen van onderbetaling verderop 'in de keten'.²³

Dit – ook nu al voor inleners relevante – gelijkloonvoorschrift zal nog relevanter worden als het Wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers na het zomerreces wordt aangenomen. Op dit moment bepaalt de Waadi namelijk nog dat de uitlener aan de ter beschikking gestelde arbeidskracht dezelfde arbeidsvoorwaarden moet toekennen als die gelden voor de eigen werknemers van de inlener, met betrekking tot (i) het loon en overige vergoedingen en (ii) de arbeidstijden (incl. overwerk, rusttijden, nachtarbeid, pauzes, de duur van vakantie en het werken op feestdagen). Dit

11 Dit is inderdaad wat circulair, maar zo staat het in de wet (vgl. art. 1 lid 1 sub b Waadi).

12 HvJ EU 17 november 2016, ECLI:EU:C:2016:883 (*Ruhrlandklinik*).

13 *Kamerstukken II* 2023/24, 36 446, nr. 3, p. 20.

14 HvJ EU 17 november 2016, ECLI:EU:C:2016:883 (*Ruhrlandklinik*).

15 HR 14 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:689 (*Focus-on-human*). Het ging om een huisarts die als zzp'er werkte. De Hoge Raad oordeelde onder verwijzing naar het hiervoor besproken *Ruhrlandklinik*-arrest dat het belemmeringsverbod uit art. 9a Waadi – dat art. 6 lid 2 Uitzendrichtlijn implementeert – niet alleen ziet op het sluiten van een arbeidsovereenkomst, maar ook op het tot stand komen van 'een arbeidsverhouding', waaronder ook kan worden begrepen een opdrachtovereenkomst naar Nederlands recht.

16 *Kamerstukken II* 2023/24, 36 446, nr. 3, p. 56 en art. 12c jo. 12d van het gewijzigde wetsvoorstel, *Kamerstukken I* 2024/25, 36 446, nr. B.

17 *Kamerstukken II* 2023/24, 36 446, nr. 3, p. 53.

18 Art. 12c jo. 12d van het gewijzigde wetsvoorstel, *Kamerstukken I* 2024/25, 36 446, nr. B.

19 Vgl. HR 11 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3568.

20 Art. 18 jo. 16 lid 1 jo. 12u van het gewijzigde wetsvoorstel, *Kamerstukken I* 2024/25, 36 446, nr. B.

21 Art. 12r en 12u van het gewijzigde wetsvoorstel, *Kamerstukken I* 2024/25, 36 446, nr. B.

22 Art. 12q van het gewijzigde wetsvoorstel, *Kamerstukken I* 2024/25, 36 446, nr. B.

23 *Kamerstukken II* 2023/24, 36 446, nr. 3, p. 131.

zijn de zogeheten 'essentiële arbeidsvoorwaarden' van art. 5 lid 1 Uitzendrichtlijn. Art. 8 lid 1 Waadi bepaalt ten aanzien van deze arbeidsvoorwaarden dat deze voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten "*ten minste dezelfde*" moeten zijn als die gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt. Hiervan kan in de huidige situatie bij cao worden afgeweken op grond van art. 8 lid 4 Waadi. Dit is gebeurd in beide uitzend-cao's, zowel die van de ABU als die van de NBBU. Zo is in art. 16 van de ABU-cao de inlenersbeloning gedefinieerd als bestaande uit tien specifieke salariscomponenten.

Heel kort samengevat, betekent dit systeem op dit moment in de praktijk dat het mogelijk is uitzendkrachten een lager salaris te betalen dan de eigen werknemers van de inlener. Immers (i) is het gelijkloonvoorschrift beperkt tot de essentiële arbeidsvoorwaarden; en (ii) kan van het gelijkloonvoorschrift bij cao worden afgeweken. Uit de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers blijkt dan ook dat een uitzendkracht gemiddeld 15% minder salaris ontvangt dan de eigen werknemers van de inlener.²⁴ Wordt het Wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers straks aangenomen, dan zal dit gaan veranderen. Dan zal het totaal aan arbeidsvoorwaarden van een uitzendkracht ten minste *gelijkwaardig* moeten zijn aan de arbeidsvoorwaarden die gelden voor eigen werknemers van de inlener, waarbij geldt dat essentiële arbeidsvoorwaarden niet mogen worden gecompenseerd met niet-essentiële arbeidsvoorwaarden, maar niet-essentiële arbeidsvoorwaarden wel met loon (kort gezegd: als uitzendkrachten niet kunnen participeren in een fietsplan, kan dat wel worden gecompenseerd met een hoger loon, maar uitzendkrachten mogen niet een fietsplan krijgen in ruil voor een lager loon). Inleners doen er – gelet op de hiervoor gesignaleerde aansprakelijkheidsrisico's – goed aan hier duidelijke afspraken over te maken met uitleners.

5. Conclusie

De Wtta zal door het toelatingsstelsel grote veranderingen teweegbrengen in de regulering van uitzendarbeid. Ook inleners krijgen hierdoor belangrijke nieuwe verplichtingen. Zij moeten voortaan verplicht controleren of uitleners beschikken over een geldige toelating via het openbare register. Bij doorleenconstructies geldt de verplichting om de verschillende schakels in de keten te controleren en de arbeidskrachten te administreren. Ook kunnen zij geconfronteerd worden met inspecties betreffende loonverhoudingsvoorschriften, waaraan zij moeten meewerken. Dit alles wordt gesanctioneerd met boetes die kunnen oplopen tot € 103.000. Genoeg reden dus voor inleners om zich te gaan verdiepen in en voorbereiden op de inwerkingtreding van deze wet.

²⁴ De memorie van toelichting is (nog) niet in officiële parlementaire documenten van de Tweede Kamer gepubliceerd. Zie hier de memorie van toelichting bij de Eerste Kamer. Mvt Eerste Kamer.