

Vergaderjaar 2024–2025

36 446

Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van regels voor het verlenen van toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten)

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 2025

Op 11 december jl. heb ik met uw Kamer gedebatteerd over het voorstel voor de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta). Met dit wetsvoorstel wordt een toelatingsstelsel ingevoerd voor uitzendbureaus en andere uitleners van personeel. Dit stelsel moet een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van misstanden in de uitleensector, waaronder bij arbeidsmigranten.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over een belangrijke mijlpaal bij de invoering van het toelatingsstelsel. Ik heb besloten dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een eenheid gaat inrichten ten behoeve van de uitvoering van de Wtta. Met deze brief geef ik uitvoering aan de motie-Ceder c.s.¹ Ik ga in deze brief tevens in op de waarborgen om de kosten voor uitleners beheersbaar te houden, zoals ik heb toegezegd aan het lid Aartsen (VVD).² Tot slot bied ik u met deze brief een nota van wijziging aan. Hiermee hoop ik te voorzien in de informatiebehoefte van uw Kamer om de behandeling van de Wtta voort te zetten.

Inleiding

In Nederland leven en werken veel arbeidsmigranten onder slechte omstandigheden. Veel misstanden komen door malafide uitzendbureaus en hun inleners die een verdienmodel hebben gemaakt van onderbetaling van arbeidskrachten, aanbieden van ondermaatse huisvesting of niet afdragen van juiste belastingen en premies. Dat raakt niet alleen de meest kwetsbare mensen – waaronder arbeidsmigranten – maar ook uitleners, inleners, uitzendkrachten en zelfs reguliere werknemers die minder sterk in hun schoenen staan. Het is een «race naar de bodem» die ervoor zorgt

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 446, nr. 24.

² Toezegging TZ202412-157.

dat bedrijven die zich netjes aan de wet houden, weggeconcurrereerd worden door degenen die dat niet (willen) doen.

De problematiek is hardnekkig, mede doordat malafide uitzendbureaus alert en creatief zijn. Het kabinet zet daarom in op verschillende maatregelen om de problematiek aan te pakken. Een van die maatregelen is de Wtta.

In dit wetsvoorstel zijn verschillende sloten ingebouwd om de wettelijke bodem te handhaven waar sommige uitzendbureaus momenteel moedwillig doorheen zakken: een toetredingsmechanisme, periodieke controles door private inspectie-instellingen voor alle ondernemingen met een toelating, verdere intensivering van het publiek toezicht en het aanspreken en kunnen beboeten van de inlener. Deze sloten zijn nodig om de race naar de bodem af te remmen, waardoor het voor welwillende uitleners en inleners makkelijker wordt om als goede werkgevers kwaliteit te bieden aan hun klanten en arbeidskrachten.

Uitvoering

De Toelatende Instantie als «hart van het stelsel»

Het gezicht van de toelatingwet wordt een uitvoeringsorganisatie met als werktitel de Toelatende Instantie (TI). De toelatende instantie zal namens de Minister besluiten nemen over toelatingen van uitleners – waaronder schorsingen en intrekkingen van toelatingen – op basis van ontvangen inspectierapporten van private inspectie-instellingen, gegevensuitwisseling met stelselpartijen, zoals de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst, en op basis van signaalmanagement. De TI moet ook een strategische rol spelen, zodat zij tijdig en effectief kan inspelen op gebeurtenissen in de markt, samen met stelselpartijen.

Landingsplaats Toelatende Instantie bij Ministerie van SZW

De uitvoering van de taken van de TI wordt sinds begin 2023 voorbereid door een kwartiermakersteam van mijn ministerie. Dit team heeft, in afwachting van het besluit over een uitvoerder, gewerkt aan een basisinrichting voor de TI. De afgelopen periode zijn de mogelijkheden onderzocht voor uitvoering van deze taken binnen het Ministerie van SZW. Meest recent is door de kwartiermaker verkend of en op welke manier uitvoering van de taken een plek kan krijgen binnen de SZW-organisatie. Uit deze verkenning blijkt dat SZW in staat wordt geacht om deze opgave tot uitvoering te brengen. Het betreffende rapport is bij deze brief gevoegd ter nadere onderbouwing daarvan.

Ik heb mijn ministerie naar aanleiding van het rapport de opdracht gegeven om een eenheid in te richten ten behoeve van de uitvoering van de Wtta. Dit heeft geen gevolgen voor de inhoud van het wetsvoorstel. De uitvoerder en de inwerkingtredingsdatum worden niet bij wet bepaald, maar respectievelijk bij (mandaat)besluit van de Minister van SZW en koninklijk besluit.

Ik ben erg blij uw Kamer mee te delen dat er een landingsplaats is voor de toelatende instantie en dat we door kunnen met de verdere uitwerking van de uitvoering. Dat is een belangrijke stap om een zo snel mogelijke inwerkingtreding van het wetsvoorstel en operationalisering van het toelatingstelsel te realiseren. Uw Kamer heeft met de voornoemde motie-Ceder c.s. opgeroepen tot zo snel mogelijke inwerkingtreding van de wet. Ik deel dat streven. Daarbij geldt voor mij dat de wet geen dag later inwerking zal treden dan op een zorgvuldige manier mogelijk is.

Op dit moment kan ik nog geen definitieve datum voor inwerkingtreding noemen. Alhoewel ik hier het liefst zo snel mogelijk duidelijkheid over zou geven, is daarvoor nog wat extra tijd nodig. Deze datum en de planning er naartoe zijn namelijk afhankelijk van de te zetten stappen voor het opzetten van een eigenstandige eenheid binnen mijn ministerie, zoals de inrichting van de informatievoorziening (IV) en huisvesting. Sinds 1 januari 2025 is binnen mijn ministerie een gedelegeerd opdrachtnemer aangesteld om samen met de kwartiermakers de uitvoering tot stand te brengen. Ik verwacht uiterlijk dit voorjaar een planning te hebben voor de inrichting en uitvoering van het stelsel. Uiteraard zal ik uw Kamer zo snel mogelijk informeren indien deze planning bekend is.

Ik vind het belangrijk om deze tijd te nemen om te komen tot een datum en een planning. Vooral omdat ik het belangrijk vind om tot een robuuste uitvoeringsorganisatie te komen met voldoende aandacht voor de onzekerheden en risico's en voldoende «checks en balances» om dat te beheersen. Dat is enerzijds ingegeven door de geleerde lessen over de problemen die zich voor kunnen doen bij uitvoering van overheidsbeleid, zoals volgt uit bijvoorbeeld het rapport «Klem tussen balie en beleid» van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties.³ Anderzijds is het ingegeven door de complexe taak van de toelatende instantie en de maatschappelijke opgave in de markt waar de TI vanaf het begin een robuuste rol en positie moet innemen. Er komt geen tweede kans om het stelsel op een goede manier in te voeren.

De TI moet zorgvuldig beslissen over toelatingen en het intrekken of schorsen ervan. Dat is een complexe taak. Zo moet de TI alle relevante belangen meewegen bij haar besluitvorming en moeten alle uitleners in gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Zorgvuldigheid is ook nodig om de criminele en malafide uitleners te onderscheiden van goedbedoelende en onbewust onbekwame uitleners.

Met name in de opstartfase van het stelsel is zorgvuldige besluitvorming extra van belang. De invoering van de toelatingswet is voor alle betrokken partijen een grote operatie. Daarbij zullen onvermijdelijk opstartproblemen optreden. Uit oogpunt van evenredigheid is van belang dat de TI rekening houdt met de mogelijke opstartproblemen van bijvoorbeeld uitleners, inspectie-instellingen en stelselpartners. Zo moet de TI voorkomen dat kleine, onbedoelde foutjes van uitleners onevenredig grote gevolgen hebben voor uitleners, inleners en hun arbeidskrachten. Ook het opzetten van een goede samenwerking vraagt om een zorgvuldig proces. Samenwerking tussen de TI en inspectie-instellingen is daarvoor noodzakelijk, zodat de TI mede gevoed wordt door hun deskundige beschouwingen. De TI heeft voldoende (juridische, financiële en organisatorische) mogelijkheden en middelen nodig om zich te verdiepen in zaakdossiers. Daar zal ik op blijven toezien.

Een robuuste organisatie is nodig omdat de eenmaal in werking getreden toelatingswet niet in één keer alle problemen kan oplossen. Daarvoor zijn de problemen te groot en te complex. Maar het stelsel kan goede werkgevers wel een eerlijke kans bieden en kwetsbare arbeidskrachten beter beschermen.

Waarborgen ten aanzien van kosten voor uitleners

Op 11 december jl. heeft de heer Aartsen (VVD) mij verzocht om in te gaan op de waarborgen om de kosten van het stelsel voor uitleners beheersbaar te houden. Hieronder ga ik daarop in en geef ik volledig-

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 387, nr. 2.

heidshalve aan welke informatie er reeds beschikbaar is over de berekening van de omvang van de kosten.

Waarborgen

Bij de uitvoering van het stelsel staan zorgvuldigheid en evenredigheid voorop, zodat de TI de juiste besluiten neemt en daarbij de betrokken belangen juist weegt. Vanzelfsprekend is doelmatigheid ook van belang, zodat uitleners niet onnodig op kosten worden gejaagd en schaarse overheidsmiddelen niet inefficiënt worden ingezet. Daartoe kent het stelsel onder andere de volgende waarborgen.

In het wetsvoorstel wordt bepaald dat bij de uitlener niet meer kosten in rekening mogen worden gebracht, dan die worden gemaakt voor de uitvoering van het stelsel. Bij het vaststellen van deze vergoeding gelden de waarborgen die het kabinetsbeleid «Maat houden» stelt, waaronder de uitgangspunten dat de vergoeding transparant moet zijn opgebouwd, op basis van een duidelijke grondslag, en dat deze vergoeding redelijk moet zijn voor de werkelijke kosten die worden gemaakt.⁴ Bij de uitvoering van het stelsel dient de TI zich daaraan te houden.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat sociale partners zullen worden betrokken bij besluitvorming over de inrichting van het toelatingsproces, voor zover die inrichting betekenisvolle consequenties heeft voor uitleners en inleners.⁵ Dit overleg heeft er onder andere toe geleid dat in de conceptversie van de algemene maatregel van bestuur (AMvB), die ik op 25 oktober jl. aan uw Kamer heb aangeboden, is opgenomen dat de vergoeding voor uitleners wordt gedifferentieerd naar bedrijfsgrootte.⁶ De vergoeding zal voor kleine uitleners lager zijn dan voor middelgrote en grote uitleners. De precieze differentiatie, waaronder de afbakening tussen kleine en (middel)grote uitleners en het verschil in vergoeding tussen deze categorieën, zal de TI in overleg met sociale partners vaststellen. Als dat wenselijk blijkt, bieden het wetsvoorstel en de concept-AMvB een grondslag om daar bij ministeriële regeling nadere regels over te stellen.

De kosten voor uitleners volgen voor een groot deel uit de controles die zij door private inspectie-instellingen moeten laten uitvoeren. Hoe lang die controles duren, volgt in belangrijke mate uit de inhoud van het normenkader en het inspectieschema. Over de inhoud daarvan hebben de sociale partners een zwaarwegende adviesrol.⁷

Als in de praktijk blijkt dat inspectie-instellingen ongerechtvaardigd hoge tarieven hanteren voor hun diensten, biedt het wetsvoorstel een grondslag om deze tarieven bij ministeriële regeling te maximeren. In het overgangsrecht is opgenomen dat uitleners die door een gebrek aan inspectiecapaciteit nog niet in staat zijn geweest een inspectierapport in te leveren, onder voorwaarden mogen blijven uitlenen zonder toelating. Dat voorkomt de noodzaak om in dergelijke situaties voor «woekerprijzen» op tijd een inspectierapport te bemachtigen.

Hoogte kosten voor uitleners

Met bovenstaande waarborgen ben ik van mening dat de beheersbaarheid van de kosten voor uitleners voldoende is gegarandeerd. Dat

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407, m.n. hoofdstuk 9.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 446, nr. 3, paragraaf 6.1.1.

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36 446, nr. 15.

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 446, nr. 3, paragraaf 6.1.1.

neemt niet weg dat het stelsel gepaard zal gaan met forse kosten voor uitleners.

De kosten voor uitleners bestaan met name uit de financieringskosten voor de waarborgsom, de kosten voor controles door inspectie-instellingen, en de kosten voor de vergoeding van de TI (leges). De kosten voor controles door inspectie-instellingen en de kosten voor de vergoeding van de TI zijn op dit moment nog niet vast te stellen. Tegelijkertijd vind ik het belangrijk alvast zoveel mogelijk inzicht te geven in factoren die bij de hoogte van de kosten een rol spelen en zoveel mogelijk een indicatie te geven van deze kosten.

De kosten voor controles door *inspectie-instellingen* zijn namelijk afhankelijk van verschillende factoren die nog niet allemaal bekend zijn. De tarieven van inspectie-instellingen worden door hen zelf vastgesteld en zullen per instelling verschillen. De kosten voor controles per uitlener kunnen onder andere afhankelijk zijn van de mate waarin de uitlener een deugdelijke administratie heeft, de mate waarin afzonderlijke normen van toepassing zijn op de uitlener (wordt er bijvoorbeeld huisvesting aangeboden), en hoeveel overtredingen van het normenkader er zijn.

Voor wat betreft de hoogte van de *vergoeding voor de TI* (de leges) geldt dat deze afhankelijk is van onder andere het aantal aanvragen, de behandeltijd per zaak, het aantal bezwaar- en beroepszaken, en de verhouding tussen de verschillende werkstromen voor meer of minder complexe zaken binnen de TI. De precieze mate waarin dergelijke factoren een rol spelen bij de kosten voor uitleners, is nog niet bekend.

Wel is het mogelijk om met een eerste conceptversie van een intern rekenmodel, ontwikkeld binnen mijn ministerie, scenario's te maken op basis van aannames voor de kosten voor de leges. Enkele denkbare scenario's staan opgenomen in de bijlage bij deze brief. Deze scenario's geven een eerste indicatie van de hoogte van de leges, waarbij de hoogte wordt gedifferentieerd naar de grootte van de onderneming. Naarmate meer duidelijkheid ontstaat over de uitvoering en het aantal aanmeldingen, zal geleidelijk meer zekerheid ontstaan over de precieze hoogte van deze bedragen.

Een belangrijk moment dat meer duidelijkheid zal opleveren is het aannemen van het wetsvoorstel door het parlement, waardoor de markt verder in beweging zal komen. Een ander moment is het aanmeldloket waarbij uitleners het voornemen kunnen melden om een toelating aan te vragen.

Zoals gezegd, zal de differentiatie naar bedrijfsgrootte te zijner tijd in overleg met sociale partners worden vastgesteld. Daarbij zal vanzelfsprekend bijzondere aandacht zijn voor de tarieven voor kleine uitleners.

Tweede nota van wijziging

Met deze brief bied ik uw Kamer een tweede nota van wijziging aan die ziet op de leges die de TI heft bij uitleners en inspectie-instellingen. Uit de nadere uitwerking van de uitvoering blijkt dat de leges voor inspectie-instellingen naar verwachting onaanvaardbaar hoog zullen zijn. Dat komt doordat de kosten voor de aanwijsprocedure voor inspectie-instellingen over een klein aantal instellingen worden verdeeld. Om dit probleem op te lossen, worden in het wetsvoorstel de grondslagen voor de legesheffing zo gewijzigd dat de kosten voor de aanwijsprocedure mede door leges van uitleners kunnen worden gefinancierd. De totale kosten van het stelsel

veranderen niet. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar de toelichting bij de tweede nota van wijziging.

Tot slot

Ik ben blij dat ik uw Kamer met deze brief heb kunnen informeren dat we een landingsplaats hebben voor de toelatende instantie. Dat is een cruciale stap die gezet is om te kunnen komen tot een snelle inwerking-treding van het toelatingsstelsel en misstanden in de uitzendsector effectiever aan te kunnen pakken. Ik kijk ernaar uit om op korte termijn met uw Kamer over het wetsvoorstel in debat te gaan.

In de tussentijd blijf ik niet stilzitten met de aanpak van misstanden in de uitzendsector. Zoals aangegeven in mijn brief van 25 oktober jl.⁸ blijf ik parallel aan het verder uitwerken van de uitvoering van de Wtta onverminderd inzetten op de aanpak van misstanden in de uitzendsector. Zo wordt de Arbeidsinspectie verder uitgebreid ten behoeve van het programma Uitzendbureaus en ben ik in gesprek met sociale partners en partijen in de uitzendsector (SNA, SNCU) om samen te bekijken wat we in aanloop naar de Wtta kunnen doen om misstanden in de uitzendsector tegen te gaan. Hierbij anticiperen we op de inwerkingtreding van de wet en maken we waar mogelijk afspraken over een meer gerichte handhaving door informatie te delen. Ik blijf mij vanzelfsprekend ook inzetten op het bredere pakket aan maatregelen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten om de positie van arbeidsmigranten te versterken. Ik heb uw Kamer over de voortgang daarvan geïnformeerd in mijn brief van 14 november jl. en de jaarrapportage 2024 van het Interdepartementale Projectteam Arbeidsmigranten.⁹

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 446, nr. 15.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 29 861, nr. 150.