

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)

F

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 juni 2025

De regering heeft met waardering kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over haar bevindingen inzake bovengenoemd wetsvoorstel. Zij is de leden van de fracties van BBB, van GroenLinks-PvdA, SP en OPNL gezamenlijk en van VVD, CDA, D66, PVV, ChristenUnie en Volt erkentelijk voor de gestelde vragen. Zij bieden de kans om het wetsvoorstel nader te verduidelijken en toe te lichten. Voor de spoedige totstandkoming van het toelatingsstelsel zijn inspanningen en investeringen nodig van verschillende publieke en private partijen. Het is hiervoor bevorderlijk als de benodigde wet- en regelgeving zo spoedig mogelijk komt vast te staan.

Voor de leesbaarheid en inzichtelijkheid van dit Kamerstuk kent deze nota een thematische opzet, gebaseerd op de in het verslag gestelde vragen. Deze opzet is uiteengezet in onderstaande inhoudsopgave. Voor de herkenbaarheid voor de betrokken Kamerfracties zijn de oorspronkelijke vragen integraal in het verslag overgenomen en cursief weergegeven. Bij deze nota is een tabel gevoegd die voor iedere vraag in het verslag weergeeft waar deze is beantwoord.

Inhoudsopgave

1.	Achtergronden van en overwegingen voor het toelatingsstelsel	2
2.	Reikwijdte en uitzonderingen	14
3.	Tijdpad van invoering en overgangsrecht	22
4.	Toelatingsproces	27
5.	Normenkader	38
6.	Rechtsbescherming	42
7.	Verklaring omtrent het gedrag (VOG)	44
8.	Financiële zekerheidstelling (waarborgsom)	45
9.	Toelatende instantie	51
10.	Toezicht en handhaving	54
11.	Kosten en regeldruk	61
12.	Grensoverschrijdend uitlenen en internationaal recht	66

13.	Technische verkenning aanvullende maatregelen	68
14.	Verwijzingen naar antwoorden (transponeringstabel)	70

Achtergronden van en overwegingen voor het toelatingsstelsel

1.

De Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) wordt de nieuwe uitzendwet genoemd en is met name bedoeld om de misstanden rondom arbeidsmigranten aan te pakken, zo constateren de leden van de BBB-fractie. Maar de wet raakt alle bedrijven die personeel uitleenen. Ook bedrijven die niets te maken hebben met arbeidsmigranten. De reikwijdte is alle bedrijven in Nederland én in het buitenland die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen. Dus ook detacheringsbureaus, payroll bedrijven, consultancy bedrijven, MSP, brokers, ICT en financieel dienstverleners alsmede schijnconstructies waarin iemand als zzp'er wordt ingehuurd maar onder toezicht en leiding van de klant werkt.

De leden van de BBB-fractie constateren dat de misstanden die deze wet als doel heeft aan te pakken (onderbetaling, slechte arbeidsomstandigheden, slechte huisvesting) nu al verboden zijn.

- a. *Zijn er misstanden waarvan de regering denkt dat deze niet door deze wet worden afgedekt? Zo ja, welke zijn dit en welke maatregelen (kunnen) worden genomen?*
- b. *Waarom denkt de regering dat deze wet wél gaat bijdragen aan handhaving? Met andere woorden, waarom kiest de regering niet voor een betere handhaving?*
- c. *Waarom volgt de regering niet de redenering van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) van februari 2024 dat er sprake is van een handhavingsprobleem in plaats van een wetgevingsprobleem? Of kan de regering gemotiveerd aangeven waarom het de diverse adviezen van de Raad van State en het ATR niet opvolgt? Kan de regering duiden waarom de redenering van het ATR zodanig onvoldoende is dat er daarom zelfs een nieuw wetsvoorstel, de Wtta, nodig is?*

Niet alle misstanden in de uitleenmarkt kunnen door wet- en regelgeving worden afgedekt. Het wetsvoorstel is onderdeel van een breed pakket aan maatregelen om de positie van arbeidsmigranten te versterken. In antwoord op onderstaande vraag van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en OPNL gezamenlijk, zijn de andere maatregelen beschreven. Het merendeel van deze maatregelen betreft de uitvoering van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten.

Het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde regelgeving zijn tot stand gekomen in goede samenwerking met werknemers- en werkgeversorganisaties, de brancheorganisaties in de uitzendsector, de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie. De voorwaarden voor toelating die in het wetsvoorstel en in lagere regelgeving (concreet: het normenkader) zijn opgenomen, hebben betrekking op de grootste risico's voor de bescherming van arbeidskrachten en/of het gelijke speelveld in de uitleenmarkt. Omwille van beperking van administratieve lasten en beheersbaarheid van het stelsel worden niet alle mogelijke misstanden via het normenkader afgedekt. Een deel van de uitleners en de inleners zal naar verwachting blijven proberen om de ruimte in de regelgeving te benutten. De aanpak hiervan vergt een proportionaliteitsafweging. Immers, hoe meer risico's de Wtta moet beheersen, hoe omvangrijker het normenkader, en hoe hoger de uitvoeringskosten en de controlelasten voor alle uitleners.

Enkele denkbare maatregelen om, in aanvulling op de Wtta, misstanden in de uitzendsector aan te pakken zijn een uitzendverbod en een verplicht percentage indiensttreding. Het kabinet verkent hiertoe de mogelijkheden. Deze verkenning zal separaat aan het parlement worden aangeboden.

De regering realiseert zich dat het toelatingsstelsel ingrijpend is en tot extra kosten zal leiden. Dat geldt niet alleen voor uitzendbureaus, maar ook voor ondernemers die terbeschikkingstelling van arbeidskrachten als nevenactiviteit hebben en onder de reikwijdte van het toelatingsstelsel vallen. Een toelatingsstelsel voor uitleenbedrijven is echter nodig om de misstanden in deze sector effectief aan te pakken. De regering ziet geen minder belastende alternatieven die voldoende resultaat opleveren. Tegelijkertijd acht de regering het belangrijk dat alle uitleners het toelatingsproces op een zorgvuldige manier, met voldoende rechtszekerheid, kunnen doorlopen. Het wetsvoorstel bevat hiertoe voldoende waarborgen.

Voor de meeste bedrijven zal het voornaamste effect van de Wtta zijn dat zij extra moeten letten op de naleving van bestaande wet- en regelgeving en die naleving periodiek bij inspectie-instellingen en de toelatende instantie moeten aantonen. Het normenkader is zoveel mogelijk gebaseerd op wet- en regelgeving die uitleners nu al moeten naleven zoals de loonheffingen, omzetbelasting, en arbeidswetten. Het normenkader en inspectieschema zijn grotendeels gebaseerd op de bestaande praktijk van de NEN4400-norm en het keurmerk van de Stichting Normering Arbeid (SNA), waarvoor veel (MKB)-uitleners al gecertificeerd zijn en waarvoor zij twee keer per jaar een controle moeten laten uitvoeren door een geaccrediteerde inspectie-instelling. Voor de onderdelen van het normenkader die geen onderdeel zijn van de NEN4400-norm zijn proefinspecties uitgevoerd.

Het wetsvoorstel schept voorwaarden voor een betere handhaving doordat de toelatende instantie gaat samenwerken met de betrokken toezichthouders, de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. Door publieke en private organisaties te verbinden wordt een completere, passende en meer integrale aanpak van malafiditeit mogelijk. In aanloop naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt de kennis en kunde van publieke en private organisaties reeds gebundeld om zo exact mogelijk inzicht te verkrijgen in de kenmerken en indicaties van risico's op misstanden. De uitkomsten van gezamenlijke analyses kunnen worden gebruikt voor publiekrechtelijke handhaving door bijvoorbeeld het Samenwerkingsverband AMU, maar ook door bijvoorbeeld de Stichting Naleving Cao Uitzendkrachten (SNCU) voor zover het gaat om toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten.

Naast (het aantonen van) de naleving van bestaande wet- en regelgeving bevat het wetsvoorstel enkele nieuwe materiële regels. De belangrijkste voorbeelden daarvan zijn het aanbieden van gecertificeerde huisvesting (artikel 12b), de zorgplicht van uitleners voor juiste registratie in de basisregistratie personen in de vorm van een bevorderings-, vergewis en (mogelijke) meldplicht (artikel 12ba) en de financiële zekerheidsstelling (artikel 12p). Ook deze regels zijn zo opgesteld dat zij zoveel mogelijk aansluiten bij de praktijk van ondernemingen en zo weinig mogelijk administratieve lasten veroorzaken. Desalniettemin erkent de regering dat met name de financiële zekerheidsstelling een grote belasting kan zijn voor ondernemingen en dat sommige uitleners deze niet zullen kunnen opbrengen. Gezien de ernst van de problematiek en de noodzaak van waarborgen tegen vluchtig ondernemerschap vindt de regering dat een te rechtvaardigen gevolg.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft in haar advies van maart 2023 de wenselijkheid van een effectief toetredingsmechanisme tot de uitleenmarkt, maar vindt de keuze voor het destijds voorgestelde verplichte certificeringsstelsel onvoldoende overtuigend¹. Gelet op de eerdere tekortkomingen in het toezicht door private inspectie-instellingen bij het SNA-certificaat, achtte de Afdeling het van belang te verduidelijken hoe effectief privaat toezicht, waarvoor de destijds voorziene certificerende instelling zorg zou dragen, zou worden gewaarborgd.

Het wetsvoorstel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ingrijpend gewijzigd, met name ten aanzien van de publiek/private inrichting van het toenmalige certificeringsstelsel. Daarbij is de rolverdeling tussen de verschillende betrokken instanties in het stelsel (zoals de publieke toezichthouder en de private inspectie-instellingen) verduidelijkt. In plaats van een certificeringsstelsel regelt het wetsvoorstel een publiekrechtelijk stelsel voor toelating tot de uitleenmarkt. Dit stelsel opereert onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid, in lijn met de bevindingen van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer. In het aangepaste wetsvoorstel zijn de bevindingen van inspectie-instellingen niet langer doorslaggevend voor een besluit over toelating². Informatie van publieke toezichthouders kan eveneens leiden tot weigering, schorsing of intrekking. Dit draagt bij aan de effectiviteit van het toetredingsmechanisme. In het nader rapport inzake dit wetsvoorstel is uiteengezet op welke wijze het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in dit wetsvoorstel is verwerkt³.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft in augustus 2022 geadviseerd over het destijds voorgestelde verplichte certificeringsstelsel. Nadien, in een advies over de AMvB waarin enkele onderdelen van de Wtta nader worden uitgewerkt, heeft het ATR aangegeven negatief te adviseren over de Wtta en in plaats daarvan gepleit voor intensivering van de handhaving als minder belastend alternatief. Het ATR heeft in dit advies tevens geadviseerd om in de toelichting van de AMvB een concreet toetsbare norm op te nemen, om daarmee te verduidelijken wanneer het doel van de wet bereikt is. De regering vindt het door de ATR voorgestelde alternatief onvoldoende effectief. Voor een effectieve aanpak van de misstanden in de uitleenmarkt acht de regering, evenals het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, een toetredingsmechanisme noodzakelijk.

De afgelopen decennia is al veel geïnvesteerd in extra toezicht op de uitzendsector. Enkele voorbeelden zijn intensivering van de handhaving via o.a. het samenwerkingsverband Aanpak Malafide Uitzendbureaus (AMU) waarin de Arbeidsinspectie, Belastingdienst, UWV en SVB samenwerken, en private initiatieven als de Stichting Normering Arbeid (SNA) en de SNCU. Ondanks alle publieke en private inspanningen zijn de misstanden niet opgelost, zoals onder meer duidelijk wordt in een handhavingspercentage van 67% in de sector.⁴ De regering ziet geen heil in doorgaan met het louter intensiveren van de handhaving. Er is geen reden om aan te nemen dat doorgaan op de ingeslagen weg een ander effect zal sorteren. Er is, naast intensievere handhaving, een toetredings-

¹ *Kamerstukken II*, 2023/24, 36 446, nr. 4, onder 3a en 3d

² *Kamerstukken I*, 2012/13, C, A

³ *Kamerstukken II*, 2023/24, 36 446, nr. 4

⁴ Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). Programmarapportage Uitzendbureaus 2020–2022. Beschikbaar via <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2023/07/03/programmarapportage-uitzendbureaus-2020-2022>.

mechanisme noodzakelijk dat een onderscheid maakt tussen uitleners die de regels naleven en zij die dat niet doen, en het mogelijk maakt om laatstgenoemde groep duurzaam van de markt te weren. Later in deze paragraaf, onder antwoord 8, wordt daar in antwoord op een vraag van de CDA-fractie nader op ingegaan.

Naar aanleiding van het ATR-advies is de toelichting op verschillende punten aangevuld waaronder de probleemanalyse, de evaluatieparagraaf en de regeldrukparagraaf. In paragraaf 12.2.4 van de memorie van toelichting is puntsgewijs aangegeven op welke wijze het ATR-advies verwerkt is. Voor de volledigheid wordt vermeld dat het ATR ook kritisch geadviseerd heeft op de ontwerpen voor de lagere regelgeving (Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs en Regeling Waadi). Puntsgewijze reacties op die adviezen zijn opgenomen in de concepten voor de lagere regelgeving, die op 17 april jl. aan uw Kamer zijn aangeboden⁵.

2.

De leden van de BBB-fractie merken op dat de Raad van State en het ATR van mening waren dat de effectiviteit van het stelsel onvoldoende is onderbouwd. Kan de regering inmiddels wel het effect van de maatregelen kwantificeren, vragen deze leden? Met andere woorden, in welke kwantificeerbare mate zal de Wtta het gesignaleerde probleem oplossen?

De regering hecht veel waarde aan inzicht in de effectiviteit en proportionaliteit van de Wtta. Daarom heeft onderzoeksbureau Regioplan in opdracht van het Ministerie van SZW een evaluatiekader opgesteld en een nulmeting uitgevoerd. Het onderzoeksrapport wordt parallel met deze nota aan uw Kamer en de Tweede Kamer aangeboden. In dit rapport zijn 66 indicatoren opgenomen die inzicht kunnen geven in de effectiviteit en, daaruit volgend, de proportionaliteit van de Wtta. Dit zijn deels kwantitatieve en deels kwalitatieve indicatoren.

Regioplan merkt in het rapport op dat verschillende belangrijke indicatoren niet één-op-één te vertalen zijn naar een oordeel over de effectiviteit. Een voorbeeld is het aantal overtredingen dat de Arbeidsinspectie constateert. Dat aantal wordt onder andere beïnvloed door de capaciteit die de Arbeidsinspectie kan inzetten en haar handhavingsbeleid (kader 3.1 van het rapport, «Aandachtspunten bij het meten van het aantal overtredingen bij de NLA»). In het algemeen geldt dat het moeilijk is om wetsovertredingen te meten. Immers, de daders van deze overtredingen kiezen er in het algemeen bewust voor om deze te verzwijgen. De regering acht het dan ook niet mogelijk om kwantificeerbare doelen te formuleren of om het effect te kwantificeren dat zij van de Wtta verwacht. Op basis van de probleemanalyse van de uitleensector, die in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting is opgenomen en in deze nota is samengevat, verwacht de regering evenwel dat het voorgestelde toelatingsstelsel een substantiële bijdrage levert aan het aanpakken van de ernstige misstanden.

3.

De leden van de fracties van de SP, OPNL en GroenLinks-PvdA verwelkomen het wetsvoorstel dat uitvoering geeft aan een deel van de aanbevelingen van de commissie-Roemer. Het heeft lang op zich laten wachten – te lang naar mening van deze leden – maar het voorstel vormt een stap in de goede richting in de aanpak van misstanden in de uitzendsector. Tegelijkertijd hebben zij vragen en twijfels (vooral na amendering in de Tweede Kamer) over de reikwijdte en de toereikendheid

⁵ Kamerstukken I, 2024/25, 36 446, C

van de voorgestelde aanpak, en vragen deze leden op enkele punten om opheldering.

De commissie-Roemer heeft in haar rapport een breed pakket van aanbevelingen gedaan om de positie van arbeidsmigranten structureel te verbeteren. Kan de regering aangeven welke aanbevelingen uit dit rapport specifiek in dit wetsvoorstel zijn verwerkt en op welke wijze? Welke aanbevelingen zijn straks wettelijk verankerd, welke zijn inmiddels beleidsmatig opgepakt, en welke staan nog open voor nadere uitwerking?

Het wetsvoorstel verwerkt aanbeveling 2.1.A (verplichte certificering, uitgewerkt als toelating naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State), aanbeveling 2.1.C (waarborgsom, via de financiële zekerheidsstelling), 2.1.E (aansprakelijkheid van de inlener), 2.1.H (buitenlandse uitzendbureaus), 3.1.A (zorgplicht ten aanzien van registratie in de basisregistratie personen), 3.1.E (registratie onderdeel van certificering (op termijn, als onderdeel van het toelatingsstelsel)), 6.1.B (gegevensuitwisseling, voor zover het ziet op gegevensuitwisseling in het kader van het toelatingsstelsel) en 6.1.C (meer capaciteit voor de Arbeidsinspectie, geen onderdeel van het wetsvoorstel maar wel van het toelatingsstelsel).

Aanbevelingen 2.1.B (verplicht gebruik van de g-rekening) en 2.1.D (inhoudelijke controle door de Kamer van Koophandel) hebben betrekking op het toelatingsstelsel, maar zijn niet verwerkt in het wetsvoorstel. Het verplichtstellen van de g-rekening (2.1.B) is op korte termijn niet haalbaar, omdat het aantal g-rekeningen met de huidige stand van de techniek niet op grote schaal kan stijgen. De g-rekeningprocessen worden namelijk zowel bij de banken als bij de Belastingdienst grotendeels handmatig uitgevoerd. Dit neemt niet weg dat de verplichte g-rekening een wens van het kabinet blijft. Het Ministerie van Financiën heeft daarom een verkenner aangesteld die samen met de banken, het bedrijfsleven en de Belastingdienst onderzoekt of, onder welke voorwaarden en per wanneer verplichtstelling voor de g-rekening voor uitleners mogelijk zou kunnen zijn. Het is op dit moment de inschatting dat de verkenning in de tweede helft 2025 kan worden afgerond. Inhoudelijke controle door de Kamer van Koophandel (2.1.D) bleek in de praktijk niet goed te passen en is in plaats daarvan vormgegeven via de toelatende instantie, die besluit of een uitlener kan worden toegelaten en dat vervolgens publiceert in een openbaar register.

In mijn brief van 14 november 2024 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van alle aanbevelingen van het Aanjaagteam⁶. In deze brief heb ik de inzet van het kabinet toegelicht om te komen tot een selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid. Hieronder licht ik de belangrijkste maatregelen toe.

Ten aanzien van het thema werk ligt de nadruk bij het onderhavige wetsvoorstel. Daarnaast is het streven om het wetsvoorstel waarin een meld- en vergewisplicht voor arbeidsongevallen door uitleners wordt geïntroduceerd, op 1 juli 2026 in werking te laten treden.

Ook worden maatregelen genomen om te komen tot meer en kwalitatief betere huisvesting voor arbeidsmigranten. Na de inwerkintreding van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting moeten gemeenten in hun volkshuisvestingsprogramma aangeven hoe zij gaan voorzien in de woonopgave van arbeidsmigranten.

⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 29 861, nr. 150

Het is daarnaast belangrijk dat de afhankelijkheid van de werkgever ten aanzien van huisvesting vermindert, conform de aanbevelingen van het Aanjaagteam. Met de inwerkingtreding van de Wet goed verhuurderschap is sinds 1 juli 2023 de loskoppeling van de huur- en arbeidsovereenkomst verplicht. Voor arbeidsmigranten betekent dit dat de huurovereenkomst geen onderdeel meer mag zijn van de arbeidsovereenkomst en dat de informatievoorziening plaats moet vinden in een voor de arbeidsmigrant begrijpelijke taal. Bij de verhuur aan arbeidsmigranten moet een schriftelijk en zelfstandig huurcontract worden aangeboden.

De positie van arbeidsmigranten als huurders vraagt desalniettemin verdere versterking. Er bestaat een praktijk waarbij arbeidsmigranten bij het einde van de arbeidsovereenkomst ook direct hun huisvesting verliezen, bijvoorbeeld door het gebruik van contracten naar aard van korte duur waarbij de huurder geen huur(prijs)bescherming heeft. Het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bereidt daarom een wetsvoorstel dat arbeidsmigranten een betere huurbescherming moet bieden. Het streven is om hierover in de tweede helft van 2025 een internetconsultatie te starten.

In navolging van het advies van het Aanjaagteam heb ik samen met de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verschillende maatregelen genomen om de registratie te verbeteren. Zo werkt het Ministerie van BZK onder meer aan het opzetten van directe communicatie via de mail om niet-ingezetenen te informeren over hun rechten en plichten in Nederland rondom registratie. Ook introduceer ik een zorgplicht gericht op uitleners in de vorm van een bevorderings- en vergewisplicht en (onder voorbehoud) een meldplicht om goede registratie te bevorderen.

Voor arbeidsmigranten is het niet altijd eenvoudig om toegang te krijgen tot de gezondheidszorg. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van het Aanjaagteam is de toegang tot de gezondheidszorg dankzij de inspanningen van zorgverzekeraars en nieuw beleid verbeterd. De informatievoorziening en digitale toegankelijkheid van de zorgverzekering zijn sterk verbeterd en de verzekering blijft tot 40 dagen doorlopen na het einde van de verzekeringsplicht (bijvoorbeeld door einde van het arbeidscontract). Wanneer arbeidsmigranten hun huisvesting verliezen en dakloos raken dienen we als overheid snel op te treden. Daarmee helpen we de kwetsbare dakloze arbeidsmigrant en voorkomen we dat de situatie erger wordt. Met de uitvoering van het Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers zetten we hier in samenwerking met gemeenten en betrokken instanties op in.

Effectief toezicht en daadkrachtige handhaving zijn belangrijke instrumenten bij de integrale aanpak van misstanden. Zij bevorderen de naleving van wettelijke verplichtingen en gaan misstanden bij arbeidsmigranten tegen. Op aanbeveling van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten is het samenwerkingsverband Aanpak Misstanden Uitzendbureaus het afgelopen jaar uitgebreid met een grensoverschrijdend team om gezamenlijke inspecties te kunnen doen en gegevens uit te wisselen met buitenlandse toezichthouders. In het kader van de Wet goed verhuurderschap zijn voor gemeenten extra middelen beschikbaar gekomen.

Naast genoemde wet- en regelgeving, adequaat toezicht en handhaving is het van belang dat arbeidsmigranten die met misstanden worden geconfronteerd, betere ondersteuning krijgen. Daartoe is in 2024 het project «Work in NL» gestart. Daarin wordt zowel ingezet op informatievoorziening aan arbeidsmigranten op een groot aantal punten in

Nederland, als ingezet op specifieke dienstverlening door het Juridisch Loket voor deze doelgroep en wordt, door middel van een pilot, geëxperimenteerd met een laagdrempelige toegang tot de rechter voor onder meer deze groep kwetsbare werkenden.

4.

De leden van de fracties van SP en OPNL en GroenLinks-PvdA constateren dat de uitvoering van deze wet pas vanaf 2027 op gang zal komen, en mogelijk pas in 2031 volledig van kracht is. Hoe gaat de regering in de tussentijd de misstanden in de uitzendsector en de uitbuiting van arbeidsmigranten aanpakken? Welke wetten en middelen zijn nu beschikbaar om misstanden zoals dumping na ontslag, slechte en dure huisvesting en onderbetaling aan te pakken? In de brief⁷ van 26 maart 2025 kondigt de Minister van SZW een verkenning aan naar aanvullende maatregelen. Wanneer kan de Kamer die verkenning verwachten?

De uitbreiding van de capaciteit van de Arbeidsinspectie, specifiek voor de aanpak van misstanden in de uitzendsector, biedt nu al de mogelijkheid om deze aanpak te intensiveren. De stand van zaken van deze uitbreiding is uiteengezet in paragraaf 10 *Toezicht en handhaving*.

Daarnaast biedt het wetsvoorstel de toelatende instantie mogelijkheden om direct na inwerkingtreding op te treden. Zij kan bij de beoordeling van een toelatingsaanvraag, maar ook daarna, aan een inspectie-instelling opdragen om een inspectie uit te voeren, in juridische zin een deskundigenadvisering. Hiervoor zal de toelatende instantie bij de inspectie-instellingen capaciteit reserveren. De toelatende instantie kan ook reeds toegelaten uitleners verplichten om versneld een inspectierapport op te leveren wanneer overtredingen van het normenkader worden geconstateerd, bijvoorbeeld op basis van signalen van publieke toezichthouders.

De regering is van mening dat de Wet Goed Verhuurderschap (Wgv) en de huidige bouwregelgeving een solide basisnorm voor gedrag van verhuurders en huisvesting in het algemeen zijn. Met dit wetsvoorstel wordt aan de Wgv een bepaling toegevoegd die regelt dat gemeenten die in een cao voorgestelde huisvestingseis kunnen stellen als een vergunningsvoorwaarde (in casu de vergunning voor verblijfsruimten voor arbeidsmigranten). Door de toevoeging van deze vergunningsvoorwaarde wordt het voor gemeenten mogelijk om de verhuurvergunning voor arbeidsmigranten in te trekken als de uitlener niet aan de huisvestingseis voldoet of deze zijn huisvestingscertificaat (keurmerk) verliest. Deze maatregelen bieden voldoende waarborgen om op te treden tegen misstanden op het gebied van huisvesting.

Het streven is om de verkenning naar aanvullende maatregelen – ten opzichte van dit wetsvoorstel – vóór de zomer aan te bieden aan het parlement.

5.

In het advies van de Raad van State worden opmerkingen gemaakt over het feit dat private partijen uitvoering geven aan publieke taken. Tegelijkertijd blijkt dat inspectie-instellingen, private partijen dus, essentiële onderzoeksrapporten opstellen. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de SP en OPNL vragen of de regering hier risico's ziet, zoals perverse prikkels of het ontstaan van een papieren werkelijkheid? Kan de regering ingaan op de vergelijking met het Fyra-dossier, waar ook sprake was van een papieren werkelijkheid?

⁷ Kamerstukken II, 2024/2025, 36 446, nr. 59.

Deze leden vragen waarom het toezicht niet volledig door de overheid uitgevoerd? Zou dat mogelijk zijn indien het aantal uitzendbureaus substantieel kleiner wordt?

De regering vreest niet dat rapporten van inspectie-instellingen slechts een papieren werkelijkheid zijn. Het toelatingsstelsel kent diverse waarborgen voor de kwaliteit en de integriteit van de inspectie-instellingen, waaronder de accreditatie door de Raad voor Accreditatie en de kwaliteitsbewaking door de toelatende instantie. Voorts is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State een scherper onderscheid aangebracht tussen de publieke en private verantwoordelijkheden bij de beoordeling of het een uitlener wordt toegestaan om arbeidskrachten ter beschikking te stellen. De rol van de periodieke controles aan het normenkader door inspectie-instellingen is verduidelijkt. Inspectie-instellingen rapporteren op basis van eigen controles over de naleving van het normenkader. Met het inspectierapport onderbouwt de uitlener dat hij het normenkader naleeft. De toelatende instantie gaat niet uitsluitend af op dit rapport. Zij kan verschillende bronnen raadplegen om vast te stellen of de uitlener het normenkader naleeft. Hierbij kan de toelatende instantie afwijken van het inspectierapport, bijvoorbeeld op grond van informatie van de Arbeidsinspectie of de Belastingdienst.

De regering ziet meerwaarde in een duidelijke scheiding van de rollen van publieke toezichthouders, zoals de Arbeidsinspectie, en de private inspectie-instellingen. De inspectie-instellingen stellen een rapport vast waarmee een uitlener dient te onderbouwen dat het normenkader wordt nageleefd. Hoewel een inspectierapport betrekking heeft op de naleving van sociale, fiscale en arbeidswetten, hebben deze inspectie-instellingen geen andere taak dan het opstellen van dat rapport. Inspectie-instellingen houden geen publiekrechtelijk toezicht en kunnen geen boetes opleggen.

Voor een effectief toetredingsmechanisme zijn de periodieke controles door inspectie-instellingen essentieel, juist omdat het stelsel draait om voldoende controlecapaciteit. De inspectie-instelling voert deze controles uit volgens een door de Minister van SZW vastgesteld inspectieschema. De conformiteitstoetsen kunnen niet worden vervangen door een systeem van permanent toezicht door een publieke toezichthouder. Dit past niet bij de werkwijze van een publieke toezichthouder zoals de Arbeidsinspectie. Bovendien ontbreekt bij de Arbeidsinspectie de capaciteit en de expertise voor een periodieke conformiteitstoets op grote schaal.

Als het aantal uitleners substantieel kleiner wordt, zou uitvoering van periodieke controles door de overheid in theorie uitvoerbaar kunnen worden. Een onderscheid tussen enerzijds periodieke conformiteitstoetsing en anderzijds toezicht en handhaving door publieke toezichthouders zou in dat geval ook noodzakelijk zijn. De rol van een publieke toezichthouder is immers een andere dan die van ambtenaren die – volgens een inspectieschema – de periodieke controles in het kader van het toelatingsproces zouden uitvoeren.

6.

De leden van de fracties van de SP, OPNL en GroenLinks-PvdA vragen of de regering rekening houdt met de mogelijkheid dat bedrijven, om toezicht te omzeilen, straks arbeidsmigranten direct in dienst nemen in plaats van via uitzendbureaus? Zo nee, waarom niet?

Het is goed denkbaar dat inleners als gevolg van dit wetsvoorstel – en bijvoorbeeld ook door het wetsvoorstel «meer zekerheid flexwerkers», dat op dit moment aanhangig is bij de Tweede Kamer – arbeidskrachten vaker

direct in dienst nemen in plaats van hen in te lenen. Hoewel dit geen op zichzelf staand doel is van de Wtta, zou de regering dat een positief effect vinden. Werkenden in directe dienst zijn beter beschermd en hebben meer zekerheid dan ter beschikking gestelde arbeidskrachten en zeker dan de meeste uitzendkrachten. In inlenende sectoren is het risico op vluchtig ondernemerschap meestal kleiner dan in de uitzendsector, waardoor de voordelen van directe indiensttreding opwegen tegen het ontbreken van de bescherming van de Wtta.

7.

De VVD-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. De leden van de VVD-fractie onderschrijven de doelstellingen die het kabinet met dit voorstel nastreeft. Zij benadrukken dat de uitvoering essentieel is om de beoogde doelen te halen.

8.

De leden van de CDA-fractie steunen het doel van dit wetsvoorstel, namelijk het aanpakken van malafide organisaties die arbeidsmigranten vaak willens en wetens op mensonterende wijze inzetten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het is -zoals onder andere ook naar voren is gekomen uit het rapport van de commissie Roemer⁸- helaas ook in ons land noodzakelijk gebleken om arbeidsmigranten tegen deze organisaties te beschermen. Deze leden hebben echter twijfels over de proportionaliteit, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel.

Deze leden merken op dat het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) aanzienlijke kritiek heeft geuit op dit wetsvoorstel, dat niet effectief zou zijn in het aanpakken van misstanden in de uitzendbranche en tot aanzienlijke extra regeldruk zou leiden voor bonafide bedrijven. Hoe beoordeelt de regering de neveneffecten van deze wet voor goedwillende ondernemingen, in het bijzonder in het MKB, vragen de leden van de CDA-fractie? Kan de regering daarbij reflecteren op de bezwaren van het ATR?

De regering onderkent, evenals de Afdeling advisering van de Raad van State en het ATR, dat intensieve handhaving essentieel is om de misstanden te kunnen aanpakken. Het toelatingsstelsel kan alleen slagen als de overheid effectief toezicht houdt op uit- en inleners. Hiervoor is het noodzakelijk dat de toelatende instantie en toezichthouders effectief samenwerken om kwaadwillende uitleners te identificeren en aan te pakken. De capaciteit bij de Arbeidsinspectie voor uitzendbureaus wordt daarom fors uitgebreid met 135 fte. De regering is er evenwel, anders dan het ATR, van overtuigd dat alléén intensievere handhaving onvoldoende is voor een effectieve aanpak van de misstanden. In antwoord op bovenstaande vragen van de BBB-fractie is dit nader uiteengezet.

Ter illustratie, in de periode 2020–2022 kende de brede aanpak van de uitzendsector bij de Arbeidsinspectie een handhavingspercentage van 67%.⁹ Dit betekent dat bij twee derde van de bezochte bedrijven, zowel uitleners als inleners, overtredingen zijn geconstateerd. Bij zulke wijdverbreide overtredingen zou een zeer grote, feitelijk onrealistische uitbreiding

⁸ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan (30 oktober 2020). *Kamerstukken II*, 2020/21, 29 861, nr. 53, bijlage nr. 953505.

⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). Programmarapportage Uitzendbureaus 2020–2022. Beschikbaar via <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2023/07/03/programmarapportage-uitzendbureaus-2020-2022>.

van de handhavingscapaciteit nodig zijn om structureel effect te sorteren. Daar komt bij dat de uitzendsector een hoge mate van «vluchtig ondernemerschap» kent. Als publieke toezichthouders een overtredende uitlener in het vizier krijgen, heffen deze uitleners hun onderneming relatief gemakkelijk op en gaan vervolgens verder onder een andere noemer. Dit kat-en-muisspel kost veel inspectiecapaciteit en maakt het onmogelijk om kwaadwillende ondernemingen duurzaam van de markt te weren.

Dit wetsvoorstel zorgt er tevens voor dat kwaadwillende inleners niet langer buiten schot blijven bij misstanden met aan hen ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Op dit moment liggen de meeste wettelijke verantwoordelijkheden immers bij de uitlener. Dat is niet op te lossen met een intensivering van de bestaande handhaving.

De regering is vanwege bovenstaande overwegingen van mening dat het toelatingsstelsel, hoewel ingrijpend, noodzakelijk en proportioneel is ten opzichte van de doelstelling van dit wetsvoorstel.

9.

De misstanden die het wetsvoorstel als doel heeft aan te pakken zijn nu volgens de wet ook al verboden. Het gaat dus vooral om een handhavingsprobleem. Uit de technische briefing kwam naar voren dat er op dit moment nog onvoldoende capaciteit beschikbaar is om de wet te handhaven. Het lijkt erop alsof de komende jaren een enorme bureaucratie gaat worden opgetuigd om de verwachte instroom van deelnemers binnen het toelatingsstelsel op te vangen en de daarvoor benodigde extra inspectiecapaciteit op te voeren. Dit roept bij de leden van de CDA-fractie de vraag op of de RIECS (Regionale Informatie en Expertisecentra) die zich richten op de bestrijding van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit hier ook al niet mee bezig zijn, mede gelet op de toolkit die de RIECS voor de aanpak van misstanden rond arbeidsmigratie hebben ontwikkeld. Is het niet effectiever om de politie meer middelen voor handhaving te geven dan nu een heel nieuw stelsel van handhaving op te tuigen?

De regionale informatie- en expertisecentra (RIEC's) richten zich, samen met het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC), op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Onder andere de politie, Arbeidsinspectie en Belastingdienst zijn deelnemers aan de RIEC-samenwerking. RIEC's spelen in voorkomende gevallen een waardevolle bijdrage aan het aanpakken van strafrechtelijke misstanden in de uitzendsector. De misstanden in deze sector betreffen echter vaak bestuursrechtelijke overtredingen die niet direct onder het strafrecht vallen. De regering heeft daarom in de Wtta gekozen voor een bestuursrechtelijke benadering. Als er sprake blijkt van strafrechtelijke overtredingen, kan de toelatende instantie daarvan melding doen bij de Arbeidsinspectie en mogelijk via de Wet Bibob de toelating weigeren of intrekken. Ook deze benadering vereist evenwel dat dat toetreding tot of opereren op de markt moet kunnen worden geweerd.

10.

De leden van de fractie van D66 onderschrijven het doel van het wetsvoorstel Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta): het tegengaan van misstanden in de uitzend- en detachingsbranche, het bevorderen van een gelijk speelveld tussen bonafide en malafide aanbieders, en het verbeteren van de rechtspositie en bescherming van werknemers – in het bijzonder arbeidsmigranten.

De bescherming van kwetsbare werknemers tegen uitbuiting en slechte werkomstandigheden is essentieel voor een eerlijke arbeidsmarkt. De kern van de wet – een verplicht toelatingsstelsel waarbij alleen gecertificeerde

bedrijven arbeidskrachten mogen uitlenen – wordt dan ook gesteund door de leden van de D66-fractie. Tegelijkertijd is het belangrijk om ervoor te waken dat de wet in de praktijk uitvoerbaar en doelmatig is en geen onbedoelde negatieve neveneffecten heeft.

11.

De leden van de PVV-fractie merken op dat de Minister van SZW tijdens het debat in de Tweede Kamer op 11 december 2024 stelde dat de samenwerking tussen toezichthouders zoals de Arbeidsinspectie, Belastingdienst en gemeenten wordt versterkt.¹⁰ Echter, zij constateren dat een concrete beschrijving van taakverdeling of coördinatiestructuur ontbreekt.

Deze leden vragen op welke wijze bij de uitvoering van het toelatingsstelsel wordt voorkomen dat toezichts- en handhavingstaken van verschillende instanties overlappen of tegenstrijdig worden uitgevoerd?

Allereerst is van belang dat de rollen en bevoegdheden van de inspectie-instellingen, van de toelatende instantie, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Belastingdienst wettelijk zijn geregeld. De private inspectie-instellingen voeren bij uitleners periodieke conformiteitsbeoordelingen uit, maar hebben geen toezichthoudende rol. De toelatende instantie is verantwoordelijk voor het toelatings- en aanwijzingsproces. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de arbeidswetten, waaronder straks ook op de naleving van de toelatingsplicht; de Belastingdienst houdt toezicht op de naleving fiscale regelgeving. Deze bevoegdheden overlappen in de uitvoering niet.

Voor de goede werking van het stelsel en om malafide partijen effectief aan te pakken acht de regering het noodzakelijk om de samenwerking en verbinding tussen publieke en private partijen te optimaliseren. Gemeenschappelijk doelen en ambities en gedeelde inzetbereidheid staan hierbij centraal. Eerder in deze nota is al toegelicht hoe de regering in aanloop naar de Wtta én na inwerkingtreding met publieke en private partijen samenwerkt. Deze samenwerking maakt een completere, passende en meer integrale aanpak van malafiditeit mogelijk. Een mogelijke overlap in de taken of tegenstrijdigheden in de aanpak kan hiermee eerder worden gesignaleerd. Op die manier draagt de samenwerking ook bij aan de doelmatige inzet van toezichts- en handhavingcapaciteit.

12.

De leden van de Volt-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) en hebben enkele vragen over de wet.

De Wtta richt zich primair op het aanpakken van malafide uitleners en gaat daarbij uit van een verplicht toelatingssysteem met zware eisen (zoals VOG en financiële zekerheid). Hoewel dit legitiem lijkt gezien de misstanden in de sector, kunnen de vele bonafide ondernemers deze wet zien als wantrouwend en belastend. Wat gaat de regering doen om te zorgen dat dit nieuwe systeem niet uitgaat van wantrouwen?

De regering heeft een balans gezocht tussen enerzijds een streng stelsel dat uitleners effectief van de markt kan weren, en anderzijds een stelsel waarin ruimte is voor maatwerk. Het toelatingsproces bevat een aantal mogelijkheden voor uitleners om herstel te tonen voordat een toelating wordt geweigerd of geschorst. In paragraaf 4 *Toelatingsproces* is dit nader uiteengezet. Er is daarnaast altijd ruimte voor uitleners om hun individuele feiten en omstandigheden naar voren te brengen, die de toelatende

¹⁰ Kamerstukken II, 2024/25, nr. 35, item 14, p. 6

instantie mee zal wegen in haar besluitvorming, ook al voor het aanbreken van een mogelijke bezwaar- en beroepsfase. Tegelijkertijd hebben besluiten van de toelatende instantie niet alleen gevolgen voor uitleners, maar ook voor arbeidskrachten. Er zullen situaties ontstaan waarin een toelating wordt geweigerd, geschorst of ingetrokken om kwetsbare arbeidskrachten te beschermen, terwijl een uitlener van mening is goedschiks te hebben gehandeld. Dat is onvermijdelijk vanwege de soms tegengestelde belangen van uitleners en arbeidskrachten.

13.

De leden van de Volt-fractie merken op dat de internetconsultatie reacties heeft opgeleverd van diverse organisaties, waaronder werkgeversorganisaties en brancheverenigingen. Er is ook aandacht gevraagd voor de stem van werknemers en arbeidsmigranten. Zij vragen of de regering kan aangeven hoe vakbonden en vertegenwoordigers van arbeidsmigranten betrokken zijn bij de totstandkoming van de wet en hoe zij betrokken worden bij de uitvoering en handhaving van de wet?

De regering heeft in de voorbereiding van het wetsvoorstel nauw de afstemming gezocht met sociale partners. Het wetsvoorstel is voorbereid in samenwerking met een stuurgroep onder voorzitterschap van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarin de centrale werkgeversorganisaties VNO-NCW, MKB Nederland en LTO Nederland, de werknemersorganisaties FNV, CNV en VCP, de werkgeversorganisaties in de uitzendbranche ABU en NBBU, alsmede de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie op bestuurlijk niveau zijn vertegenwoordigd. Het wetsvoorstel is met steun van deze sociale partners ingediend bij het parlement. Vertegenwoordigers van arbeidsmigranten zijn hier niet direct bij niet betrokken geweest. Wel is een ieder in de gelegenheid gesteld om te reageren op het wetsvoorstel via de internetconsultatie.

Het Ministerie van SZW is voornemens sociale partners te blijven betrekken in aanloop naar en na de inwerkingtreding van de Wtta. Zo zal de kennis en kunde van publieke en private organisaties gebundeld worden om een beter beeld te krijgen van de voornaamste risico's op misstanden bij uitzendbureaus. Werknemersorganisaties zijn daarbij ook betrokken. De uitkomsten hiervan kunnen worden gebruikt voor publiek-rechtelijke handhaving, maar kunnen bijvoorbeeld ook door de SNCU worden gebruikt voor zover het gaat om toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten. Voor de totstandkoming van het normenkader geldt dat de belangen van arbeidskrachten en ondernemingen zijn gewaarborgd door de zwaarwegende adviesrol die sociale partners hebben. Voor het aanpassen van de onderwerpen waarop de eisen in het normenkader kunnen zien is een aanpassing van de AMvB nodig. Daar geldt een voorhangprocedure voor. Daarnaast zal de regering bij dergelijke aanpassingen advies inwinnen van sociale partners en conceptregelgeving publiceren voor internetconsultatie en ter advies voorleggen aan consultatiepartijen, waaronder het ATR.

Het normenkader zelf wordt als bijlage bij de ministeriële regeling vastgesteld. Daar kunnen wijzigingen die technisch van aard zijn doorgevoerd worden, waarbij het Ministerie van SZW afspraken zal maken met (vertegenwoordigers van) betrokken partijen over het doorvoeren van de wijzigingen en datum van inwerkingtreding, zodat betrokken partijen zich daar voldoende op kunnen voorbereiden.

14.

De leden van de Volt-fractie merken op dat de wet voor kleine uitleners of nieuwe ondernemers als complex kan worden ervaren en eisen als de

financiële zekerheid of certificering onbegrijpelijk of onhaalbaar kunnen lijken. Wat gaat de regering doen om te zorgen dat kleine en nieuwe uitleners met de wet uit de voeten kunnen?

Bij het vormgeven van de Wtta heeft de regering bijzondere aandacht gehad voor het MKB. Naast de intensieve betrokkenheid van MKB Nederland bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is een MKB-toets uitgevoerd door twee digitale bijeenkomsten voor ondernemers te organiseren. De uitkomsten zijn opgenomen in paragraaf 8.7 van de memorie van toelichting. De positie van kleine ondernemers heeft op enkele punten tot aanpassingen van de regelgeving geleid, zoals de uitzondering (onder voorwaarden) op de financiële zekerheidsstelling voor uitleners die al vier jaar uitlenen, het verlaagde bedrag voor de financiële zekerheidsstelling van € 50.000 voor startende ondernemers, het onder voorwaarden vervallen van de verplichte financiële zekerheidsstelling na vier jaar, en de bijzondere regeling voor sectorale samenwerkingsverbanden bij collegiale uitleen (voorgesteld in de ontwerp-AMvB). Ook zullen de leges, die uitleners bij aanvraag en vervolgens jaarlijks aan de toelatende instantie verschuldigd zijn, gedifferentieerd worden naar bedrijfsgrootte. Alles in ogenschouw nemend is de regering van mening dat het stelsel ook voor startende en MKB-ondernemingen proportioneel is.

In aanloop naar de inwerkingtreding van de Wtta zal worden ingezet op het communiceren van de inhoud van het stelsel. Begrijpelijkheid en aansluiting bij de belevingswereld van ondernemers, inclusief het MKB, is daarbij een belangrijk uitgangspunt.

Reikwijdte en uitzonderingen

1.

De leden van de VVD-fractie zien voordelen en nadelen aan een brede reikwijdte. Daarover stellen deze leden de volgende vragen.

De keuze van de regering om de reikwijdte van de wet zo breed mogelijk te formuleren heeft als voordeel dat ontwikkelingsconstructies worden tegengegaan. Tegelijkertijd brengt deze brede benadering met zich mee dat ook bonafide sectoren een onnodige stijging van administratieve lasten ondervinden. Wat is de visie van de regering op deze afweging? Zijn er tijdens de totstandkoming van deze wet alternatieven overwogen die een middenweg vindt tussen het tegengaan van ontwikkelingsconstructies enerzijds en het mitigeren van administratieve lasten voor bonafide partijen anderzijds? Zo ja, welke alternatieven zijn in overweging genomen en om welke redenen zijn deze uiteindelijk niet gekozen?

De leden van de CDA-fractie constateren dat het bereik van de Wtta vele malen groter is dan de problemen van slechte huisvesting, slechte arbeidsomstandigheden en onderbetaling van arbeidsmigranten waar dit wetsvoorstel op in wil grijpen. De Wtta zal namelijk ook gaan gelden voor bonafide ondernemingen, die personeel inlenen voor het hogere segment van de arbeidsmarkt en die dus niets met deze problematiek te maken hebben. Waarom is er niet voor gekozen om de wet uitsluitend van toepassing te laten zijn op de organisaties die werken met arbeidsmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt? In hoeverre is hier rekening gehouden met de proportionaliteit van dit wetsvoorstel?

De regering heeft om verschillende redenen besloten om het toelatingsstelsel toe te passen op – in beginsel – alle ondernemingen en rechtspersonen die arbeidskrachten ter beschikking stellen (tba). Tba onderscheidt zich van arbeid in reguliere dienstbetrekking doordat de arbeidskracht niet

werkt onder leiding en toezicht van de eigen werkgever, maar van een derde partij, de inlener. De kwetsbaarheid van ter beschikking gestelde arbeidskrachten vloeit hier voor een belangrijk deel uit voort, ongeacht het type arbeidskracht en de omstandigheden waaronder deze zijn arbeid verricht. Het voorgestelde toelatingsstelsel ondervangt deze kwetsbaarheid, die is besloten in de aard van de driehoeksrelatie.

De voorgestelde reikwijdte is bovendien essentieel voor de mogelijkheid voor de Arbeidsinspectie om de toelatingsplicht te handhaven. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn alternatieve reikwijdtes overwogen, maar deze zouden alle substantieel ten koste gaan van de handhaafbaarheid. Eén overwogen alternatief is om de toelatingsplicht alleen van toepassing te verklaren op uitleners met tba als hoofdactiviteit. Voor deze reikwijdte dient getoetst te worden wat de hoofdactiviteit van een uitlener is. Daarvoor is – in tegenstelling tot de voorgestelde reikwijdte – niet alleen de individuele arbeidsrelatie met een arbeidskracht van belang, maar ook de bredere onderneming van de uitlener. Een dergelijke toets is voor de Arbeidsinspectie zeer complex en arbeidsintensief, waardoor de effectiviteit van het toezicht op het stelsel in het geding zou komen. Ook biedt deze definitie ruimte voor relatief eenvoudige ontwijkconstructies, zoals het optuigen van andere (al dan niet fictieve) bedrijfsactiviteiten om te voorkomen of verhullen dat tba de hoofdactiviteit van de uitlener is. Ook kan gedacht worden aan het samenvoegen van een uitzendbureau en groter bedrijf dat niet als uitzendbureau opereert, tot één onderneming. Uitzenden is in dat geval een nevenactiviteit van de deze onderneming die buiten de reikwijdte van het stelsel zou kunnen vallen. Gelet op het zeer grote belang van effectieve handhaving van het toelatingsstelsel, vindt de regering dat onacceptabel.

Een ander overwogen alternatief sluit aan bij de definitie van de uitzendovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:690 BW). Voor die definitie is onder andere van belang of een arbeidskracht «in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever» ter beschikking wordt gesteld. In dit alternatief zou bijvoorbeeld kunnen worden aangesloten bij de werkingssfeer van de cao voor uitzendkrachten, die geldt indien en voor zover de omvang van de uitzendloonsom ten minste 50% van het totale premieplichtig loon op jaarbasis van de uitzendonderneming bedraagt. Bij een reikwijdte die gebaseerd is op de uitzendovereenkomst gelden vergelijkbare knelpunten als bij aansluiten bij tba als hoofdactiviteit: ook dit alternatief vereist een uiterst complexe toetsing in het toezicht en biedt ruimte voor relatief eenvoudige ontwijkconstructies. Ook van dit alternatief vindt de regering de nadelen en risico's daarom onacceptabel.

De regering ziet geen mogelijkheden om voor de reikwijdte aan te sluiten bij het begrip «arbeidsmigranten». Ten eerste is het de vraag of dat juridisch houdbaar zou zijn omdat maatregelen die het vrije verkeer in de Europese Unie belemmeren, op niet-discriminatoire wijze moeten worden toegepast. Zie in dit verband de voorlichting van de Raad van State van 18 november 2020¹¹. Daarnaast is het in de praktijk bewerkelijk om arbeidsmigranten duidelijk te onderscheiden van niet-arbeidsmigranten, bijvoorbeeld bij onderdanen van andere EU-lidstaten die naar Nederland zijn gekomen om te werken maar hier inmiddels al enige tijd wonen. Elke afbakening langs die lijnen zou tot complexe en arbeidsintensieve handhaving leiden en mogelijkheden creëren voor strategisch ontwijkings- en ontduikingsgedrag. Datzelfde geldt voor afbakeningen aan de hand van loon: uitleners zouden kunnen fingeren dat hun arbeids-

¹¹ Kamerstukken II, 2020/21, 35 359, nr. 23, p. 2, 16 en 17

krachten in een uitgezonderde categorie vallen terwijl zij in de praktijk tot een kwetsbare groep behoren. Daarbij komt dat ook uitleners in het hoge segment van de markt doorgaans lager betaalde arbeidskrachten in dienst hebben, zoals jonge, beginnende medewerkers.

Hoewel de reikwijdte van het stelsel in de basis breed is, voorziet het wetsvoorstel in een aantal uitzonderingen. Collegiale uitleen, waarin – kort gezegd – arbeidskrachten incidenteel tegen maximaal de loonkosten ter beschikking worden gesteld, valt bijvoorbeeld niet onder de Waadi en daarmee niet onder de toelatingsplicht. Ook is het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur sectoren of segmenten van de arbeidsmarkt – onder voorwaarden – uit te zonderen van de toelatingsplicht. Ondernemingen die slechts in zeer beperkte mate aan tba doen (op jaarbasis minder dan 10% van hun omzet en voor ten hoogste € 5 miljoen) worden op aanvraag ontheven van de toelatingsplicht. Ten slotte heeft de Tweede Kamer bij amendement uitzonderingen toegevoegd voor sociaal werkbedrijven, stichtingen die BBL-studenten ter beschikking stellen en private beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. De regering is van mening dat met deze uitzonderingen, de ontheffingsregeling en de AMvB-uitzonderingsgrondslag een juiste, proportionele balans is gevonden tussen effectiviteit enerzijds en beperking van onnodige administratieve lasten anderzijds.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ondernemingen, die tba als nevenactiviteit hebben, op grond van de administratieplicht (artikel 12c, derde lid) in hun administratie inzichtelijk moeten maken welke arbeidskrachten zij aan wie ter beschikking stellen. Inspectie-instellingen nemen bij hun periodieke controles alleen uit die populatie arbeidskrachten een steekproef. De controles van inspectie-instellingen zien dus uitsluitend op de tba-activiteiten van de uitlener, behoudens de algemene eisen, zoals tijdige aangifte en betaling van loonheffingen en omzetbelasting.

2.

Omdat alle partijen in de keten moeten zijn toegelaten betreft het een mega operatie, stellen de leden van de BBB-fractie. Alleen de uitzendsector omvat tientallen miljarden in omvang en ongeveer 10% van alle werknemersbanen komt via de uitzendbranche. De omvang van de markt met inachtneming van de huidige brede scope is bijzonder groot. De leden van de BBB-fractie vragen:

- a. *Kan de regering aangeven hoeveel bedrijven en banen in principe onder deze wet vallen?*
- b. *En welk deel daarvan betreft malafide ondernemingen met welk economisch aandeel in het totaal?*
- c. *Waarom heeft de regering ervoor gekozen om ook de bonafide bedrijven onder deze wet te laten vallen alsmede de dienstverleners die zich niet bezighouden met de door rapport Roemer geduide «arbeidsmigranten».*
- d. *Kan de regering aangeven hoeveel en welke overtredingen er door de Arbeidsinspectie in de periode 2020–2025 zijn geconstateerd per categorie bedrijf, hoeveel medewerkers of uitzendkrachten betrokken waren, hoeveel euro navordering is opgelegd en welk percentage dit betreft t.o.v. de totale markt? M.a.w. hoe groot is het probleem en waarom vindt de Minister deze wet proportioneel?*
- e. *Kan de regering aangeven hoe deze wet zich verhoudt tot het Europese recht van vrij verkeer van diensten?*

In het rapport «Evaluatiekader en nulmeting Wtta», dat separaat aan de Eerste en de Tweede Kamer wordt aangeboden, stelt Regioplan dat het aantal uitleners actief op de Nederlandse arbeidsmarkt in 2024 gemiddeld 19.936 bedroeg. Dit aantal betreft bedrijven die als uitzendbureau of

arbeidsbemiddelaar (SBI-code 78) zijn geregistreerd, en is inclusief banenpools en payroll-bedrijven.

Er is geen exacte data voor het aantal banen binnen de uitleensector. Inschattingen variëren van 379.000 (CBS over 2023) tot 920.000 (SEO/ABU over 2023).

Het aantal inleners actief op de Nederlandse arbeidsmarkt wordt niet bijgehouden. Wel is aannemelijk dat dit er aanzienlijk meer zijn dan het aantal uitleners.

Het aantal actieve uitleners in Nederland geeft echter geen volledige indicatie van het aantal bedrijven dat onder deze wet valt. Bedrijven die uitlenen als (substantiële) nevenactiviteit vallen ook onder de reikwijdte van de wet, terwijl aannemelijk is dat niet alle onder SBI-code 78 geregistreerde bedrijven daadwerkelijk onder de reikwijdte vallen of zullen blijven uitlenen. Er is geen goede inschatting te geven van het aantal bedrijven dat op dit moment actief is en onder de Wtta zou vallen. Eerder onderzoek van Regioplan schrijft dat naar verwachting 14.000 tot 19.500 huidige bedrijven een toelating zullen aanvragen.

Welk aandeel van het aantal uitleners malafide is, is niet bekend. Wel heeft de Arbeidsinspectie in de programmarapportage uitzendbureaus 2020 – 2022 gerapporteerd dat in 67% van de inspecties in de uitzendbranche (uitzendbureaus en hun inleners) sprake was van een overtreding van een of meer arbeidswetten.¹²

Onderdeel c van deze vraag is eerder in deze paragraaf beantwoord.

Onderdeel d van deze vraag is beantwoord in paragraaf 10 *Toezicht en handhaving*.

Onderdeel e van deze vraag is beantwoord in paragraaf 12 *Grensoverschrijdend uitlenen en internationaal recht*.

3.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben de volgende vragen. Zij begrijpen dat er in Nederland met name veel uitleners en inleners zijn, meer dan in omliggende landen.

1. *Is er een verklaring voor dat verschil?*
2. *Ervaren de ons omringende landen dezelfde problemen met (uitbuiting van) arbeidsmigranten? Als dat niet zo is: kunnen we in dit nieuwe stelsel iets leren van omringende landen in Europa?*

De voornaamste redenen dat Nederland relatief veel uitzendbureaus kent in vergelijking met andere Europese landen, zijn in de kern:

- De relatief grote flexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt en de mogelijkheden die het arbeidsrecht daartoe biedt.
- Lage toetredingsdrempels voor uitzendbureaus.
- De focus op bepaalde economische sectoren (zoals dienstverlening, logistiek, tuin- en landbouw) waarin veel tijdelijke arbeid voorkomt.

In zowel de omringende landen als in de gehele EU speelt overigens wel degelijke vergelijkbare problematiek. Uiteraard is de omvang van het land en de samenstelling van de economie en inrichting van het arbeidsrecht

¹² Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). Programmarapportage Uitzendbureaus 2020–2022. Beschikbaar via <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2023/07/03/programmarapportage-uitzendbureaus-2020-2022>.

mede bepalend voor de aard van de problematiek. Vanwege de vergelijkbare uitdagingen die hier liggen, spreek ik mijn collega-Ministers uit België en Duitsland met enige regelmaat over de situatie van arbeidsmigranten in onze landen. Samen met hen zet ik mij in Europees verband in om arbeidsmigratie in goede banen te leiden. Zo is er veel uitwisseling en samenwerking met andere Europese lidstaten via de Europese Arbeidsautoriteit, en voeren we gezamenlijke inspecties uit wanneer er sprake is van grensoverschrijdende problematiek. Ook werken we nauw samen om informatievoorziening aan arbeidsmigranten zowel in landen van herkomst als landen van bestemming te verbeteren. Zodat mensen goed voorbereid op reis gaan. En we kaarten in de EU ook gezamenlijk problemen aan. Recentelijk heb ik middels een gezamenlijk non-paper met 7 andere lidstaten aandacht gevraagd voor de problemen rond de oneigenlijke detachering van derdelanders.

4.

De leden van de BBB-fractie merken op dat het ATR erop wijst dat een minder belastend alternatief – strikte en consequente handhaving van bestaande normen – beter zou werken tegen malafiditeit, zonder de extra regeldruk van minimaal 143 miljoen euro per jaar. Daarnaast adviseert het ATR om de werkbaarheid voor bedrijven beter te onderbouwen en een invoeringstoets uit te voeren, zo lezen de leden van de BBB-fractie.

- a. *Waarom heeft de regering geoordeeld dat desalniettemin het brede middel van de Wtta noodzakelijk is?*
- b. *Heeft de regering bijvoorbeeld overwogen om de Wtta stapsgewijs in te voeren met als prioriteit de focus op de «onderkant» van het loongebouw? Zo nee waarom niet, c.q. is dat alsnog te overwegen door middel van reparatiewetgeving?*
- c. *Heeft de regering overwogen om bepaalde activiteiten zoals ICT-consultancy of «Managed Service Providers» (MSP)-diensten buiten scope te brengen of vooralsnog buiten scope te houden? Zo nee, waarom niet?*

De leden van de D66-fractie stellen dat detacheringsbureaus voor hooggekwalificeerde kennismigranten vaak zorgvuldig opereren en nu ook onder deze wet vallen. Zij vragen hoe de regering voorkomt dat detacheringsbureaus voor kennismigranten – die vaak goed georganiseerd en zorgvuldig opereren – onevenredig worden geraakt door deze wet. Is de regering bereid sectorale uitzonderingen of differentiatie te overwegen waar het doel van de wet reeds geborgd is?

De argumenten voor de reikwijdte van het toelatingsstelsel zijn in deze paragraaf onder 1. uiteengezet, in antwoord op vragen van de fracties van VVD en CDA.

De regering ziet geen mogelijkheden om detacheringsbureaus voor kennismigranten uit te zonderen of hiervoor een gedifferentieerde benadering te hanteren. De regering heeft geen signalen dat detacheringsbureaus voor hooggekwalificeerde kennismigranten, bedrijven in de (ICT)-consultancy en «managed service providers» (MSP's) onevenredig worden geraakt door de Wtta. Mochten dergelijke bedrijven de regering benaderen met knelpunten die tot onevenredige uitkomsten zouden kunnen leiden, dan zal de regering met hen in gesprek gaan om deze zoveel mogelijk op te lossen.

Bedrijven die slechts in geringe mate aan terbeschikkingstelling van arbeidskrachten doen – wat bijvoorbeeld bij consultancybedrijven het geval kan zijn – komen in aanmerking voor een ontheffing.

5.

De leden van de BBB-fractie vragen naar de gevolgen van de Wtta voor betaaldvoetbalorganisaties. Zij geven aan dat het binnen het internationale ecosysteem van het voetbal het gebruikelijk én noodzakelijk is dat spelers, trainers en scheidsrechters tijdelijk (via huurconstructies of kortlopende contracten) bij andere clubs werkzaam zijn. Deze uitwisselingen zijn, zo geven deze leden aan, zorgvuldig geregeld via KNVB-, FIFA- en UEFA-regelgeving waarbij strikte voorwaarden gelden ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, verblijfsstatus en registratie van contracten. Deze leden geven aan dat in het bijzonder de beslistermijnen binnen de Wtta praktisch onuitvoerbaar is vanwege specifieke transferperiodes en geldende regels in het voetbal, die zich vaak beperken tot enkele weken en/of momenten per jaar. De leden van de BBB-fractie vrezen dat Nederlandse clubs, de KNVB en verschillende functies in de sector door de Wtta uitgesloten kunnen raken van de internationale voetbalwereld, transfermarkt, met grote gevolgen voor hun concurrentiepositie, talentontwikkeling en economische vitaliteit van onze sector. Zij vragen hoe de regering dit ziet en hoe zij met dit soort situaties wil omgaan.

Het Ministerie van SZW is in gesprek met de Nederlandse Federatie van Betaald Voetbal Organisaties (FBO) en de KNVB over de gevolgen en werkbaarheid van de Wtta voor het betaald voetbal. In lijn met de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Inge van Dijk/Aartsen¹³ zal de regering de mogelijkheden voor een uitzondering welwillend bezien indien blijkt dat betaaldvoetbalorganisaties niet redelijkerwijs aan de regels kunnen voldoen.

6.

De leden van de fractie van Volt merken op dat de wet een uitzondering maakt voor collegiale uitleen. Wat precies onder collegiale uitleen valt, wordt nog verder uitgewerkt in lagere regelgeving.

In de publieke sector, het onderwijs en de zorg- & welzijnssector vinden geregeld collegiale uitleen plaats, onder andere als middel tegen het personeelstekort. Deze leden vragen of deze sectoren worden uitgezonderd voor een vergunning? Zo niet, hoe ziet de regering de Wtta in verhouding tot de creatieve oplossingen die er zijn opgetuigd in deze sectoren in de strijd tegen de personeelstekorten? Hoe gaat de regering voorkomen dat door invoering van de Wtta de personeelstekorten oplopen in de tekortsectoren? Hoe gaat de regering voorkomen dat de administratieve lasten in deze sectoren door de Wtta niet nog verder oplopen, vragen de leden van de Volt-fractie.

Werkgevers die uitsluitend arbeidskrachten ter beschikking stellen op basis van collegiale uitleen vallen niet onder de reikwijdte van de toelatingsplicht. Om objectief vast te stellen of sprake is van collegiale uitleen wordt gekeken naar de feitelijk te toetsen loonkosten. Voor de componenten voor de invulling van de loonkosten is zoveel mogelijk aangesloten bij gegevens die werkgevers al moeten aanleveren bij de Belastingdienst in het kader van de aangifte loonheffingen. Deze invulling beperkt administratieve lasten. Het ontwerpbesluit waarin collegiale uitleen is uitgewerkt, heb ik op 17 april jl. met uw Kamer gedeeld. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar artikel 1:2 van het ontwerpbesluit.

In het ontwerpbesluit is ook een bijzondere regeling opgenomen voor collegiale uitleen via samenwerkingsverbanden zonder winstoogmerk, ook wel «arbeidspools» genoemd. Deze samenwerkingsverbanden kunnen onder voorwaarden een gemiddeld kostendekkend loonkosten-

¹³ Kamerstukken II, 2024/25, 36 446, nr. 72

niveau toepassen. Indien arbeidskrachten tegen ten hoogste dat gemiddelde niveau worden uitgeleend aan een ander bedrijf via een samenwerkingsverband zonder winstoogmerk, is sprake van collegiale uitleen. De toelatingsplicht is in dat geval niet van toepassing op werkgevers die via een samenwerkingsverband zonder winstoogmerk collegiaal uitleenen, ook als de vergoeding in een individueel geval hoger is dan de loonkosten. Indien het samenwerkingsverband zelf ook arbeidskrachten ter beschikking stelt, is dit wel toelatingsplichtig.

De administratieve lasten voor de inleners zijn beperkt tot het controleren of de uitlener waarmee samengewerkt wordt in het openbaar register als toegelaten uitlener geregistreerd staat.

Overigens biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om sectoren of segmenten uit te zonderen van de toelatingsplicht indien deze tot onevenredig schade leidt in verhouding tot de doelstelling. Een sector die meent hiervoor in aanmerking te komen, zal dit overtuigend moeten onderbouwen.

7.

De leden van de fractie van de BBB vragen wat de situatie is als twee zusterbedrijven personeel aan elkaar uitleenen. Maakt het verschil of dit tegen kostprijs of tegen een commercieel tarief is, vragen deze leden.

Verondersteld wordt dat deze leden doelen op dochterondernemingen binnen een holding die aan elkaar personeel uitleenen. Deze vorm van uitleenen wordt niet beschouwd als terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in de zin van dit wetsvoorstel. De toelatingsplicht is hierop niet van toepassing, ongeacht het tarief dat de ondernemingen elkaar in rekening brengen.

8.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn diverse amendementen aangenomen. Zijn er amendementen die de uitvoering van de wet vertragen? Zo ja, welke? De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en OPNL maken zich met name zorgen over de uitzonderingen voor Beroeps Begeleidende Leerweg-bedrijven, beveiligingsbedrijven en sociaal-werkbedrijven. Op welke wijze beïnvloeden deze amendementen het bereik van de wet?

Is de regering het met deze leden eens dat de wet voor amendering al voldoende voorzorg in mogelijkheden om disproportionele effecten op sectoren te mitigeren? Kunnen deze nieuwe uitzonderingen als mazen in de wet gaan functioneren? Kan de regering aangeven of het voorkomt of is voorgekomen dat uitzendbureaus binnen genoemde sectoren het normenkader overtreden?

Per AMvB kunnen nieuwe uitzonderingen worden toegevoegd. Hoe voorkomt de regering dat hiervan misbruik wordt gemaakt, zeker gezien de creatieve ontwikkelstrategieën van marktpartijen die in de technische briefing aan bod kwamen? Worden belangenorganisaties van arbeidsmigranten betrokken voordat tot nieuwe uitzonderingen wordt besloten?

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en OPNL vragen teven of de regering kan toelichten hoe de handhaafbaarheid van de wet zich verhoudt tot de recente amendementen en uitzonderingen? Betekent het feit dat alle uitvoerende instanties gezamenlijk moeten functioneren dat het hele stelsel faalt als één instantie slecht presteert?

In mijn brief van 7 april jl. aan de Tweede Kamer ben ik ingegaan op de handhaafbaarheid voor de Arbeidsinspectie van de door de Tweede

Kamer ingevoegde uitzonderingen en op de mogelijkheid om hiervan misbruik te maken.¹⁴ Uitzonderingen maken het stelsel complexer, gaan ten koste van de effectiviteit en veroorzaken mogelijk een waterbedeffect. Dat noopt tot terughoudendheid. Desalniettemin is de regering van mening dat met deze uitzonderingen, de ontheffingsregeling en de AMvB-uitzonderingsgrondslag een proportionele balans is gevonden tussen effectiviteit enerzijds en beperking van onnodige administratieve lasten anderzijds. De uitzonderingen voor sociaal werkbedrijven, de beroepsbegeleidende leerweg en beveiligings- en recherchebedrijven leiden waarschijnlijk niet tot problemen in de handhaafbaarheid. Voor wat betreft de risico's voor ontduiking van het stelsel geven de uitzonderingen voor de beroepsbegeleidende leerweg en beveiligings- en recherchebedrijven een gemengd beeld op. Enerzijds worden in die sectoren voorwaarden gesteld die drempels opwerken tegen kwaadwillenden. Anderzijds waarborgen die voorwaarden niet de (mate van) bescherming van de terbeschikkinggestelde arbeidskrachten waar de Wtta in voorziet.

Sectoren kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden uitgezonderd van het toelatingsstelsel als blijkt dat zij de Wtta niet redelijkerwijs uit kunnen voeren. Doorslaggevend is of de belangen van de sector onevenredig worden geschaad. Hierbij worden alle relevante feiten en omstandigheden in aanmerking genomen. Bij de voorbereiding van een uitzondering worden sociale partners, waaronder de vakbeweging, betrokken.

Voor een AMvB waarmee sectoren of segmenten van het toelatingsstelsel worden uitgezonderd, geldt een voorhangprocedure. Het parlement kan zich over een voorgenomen uitzondering uitspreken. Een ontwerp van deze AMvB zal ook ter internetconsultatie worden gepubliceerd en op handhaafbaarheid worden getoetst door de Arbeidsinspectie. Hiermee zijn voldoende waarborgen ingebouwd om op zorgvuldige en transparante wijze tot het uitzonderen van sectoren bij AMvB te komen.

9.

De leden van de BBB-fractie vinden een zorgvuldige en tijdige invulling van de AMvB-optie voor sectorale uitzonderingen van belang, met duidelijke criteria voor bepaalde sectoren en functies daarbinnen. Zij vragen hoe de regering de praktijkkennis vanuit sectoren actief betreft.

De leden van de D66-fractie merken op dat de wet ruimte biedt voor maatwerk via AMvB's, wat goed werkbaar moet worden ingericht. Deze leden vragen hoe actief sectoren worden betrokken bij het vormgeven van deze uitzonderingen of aangepaste normen? Kan de regering aangeven hoe hij ervoor zal zorgdragen dat de invulling van deze AMvB's tijdig, transparant en uitvoerbaar is voor betrokken sectoren/branches. En heeft hij inmiddels hier ook overleg over gehad met de verschillende sectoren?

Indien sectoren of segmenten van de arbeidsmarkt menen redelijkerwijs niet aan de regels van de Wtta te kunnen voldoen, sta ik open voor overleg met de betrokken partijen. De praktijkkennis die in sectoren aanwezig is, kan hierbij actief worden betrokken om tot een werkbare uitzondering te komen. Op verzoek van de Nederlandse Federatie van Betaald Voetbal Organisaties (FBO) en de KNVB ben ik met hen in gesprek over de gevolgen voor het betaald voetbal en hun verzoek om een uitzondering.

¹⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 36 446, nr. 82

Tijdpad van invoering en overgangsrecht

1.

De leden van de BBB-fractie achten het proces met verplichtingen bijzonder intensief. Zij stellen de volgende vragen:

- a. *Bureaus moeten zich aanmelden, en wel tijdig, voor een officiële toelating. Hoe ziet de regering de tijdlijn met inachtneming van de noodzakelijke communicatie en de administratieve verwerking. Welke kritische mijlpalen zijn gedefinieerd om bij inwerkingtreding «gereed» te zijn? Is er bij dit «Big Bang»-moment de mogelijkheid aanwezig om gradueel te starten of later? Zo nee, waarom niet, c.q. kan de regering alsnog zo'n moment in de AMvB inbouwen?*
- b. *Ook komt er een verplicht normenkader welke nog moet worden uitgewerkt. Denk onder andere aan de huidige norm van Stichting Normering Arbeid (SNA) (NEN 4400-1) plus extra eisen op het gebied van correcte beloning, anti-discriminatie bij werving, borging van veiligheid en eventuele gecertificeerde huisvesting volgens het Stichting Normeren Flexwonen (SNF) keurmerk. Kan de regering de «Roadmap» delen die moet borgen dat dit gehele stelsel tijdig gereed is en wat zijn de «rode vlaggen» om invoering te temporiseren of op te schalen?*
- c. *Is de regering bereid het normenkader en/of inspectieschema aan te passen indien blijkt dat een en ander onvoldoende uitvoerbaar is voor de marktpartijen?*
- d. *Ook moet er een VOG komen van alle bestuurders en relevante leidinggevenden. Hoe werkt dit voor organisaties in het buitenland?*
- e. *Is Dienst Justis toegerust op deze extra vraag? Wat is het effect op hun organisatie?*
- f. *Het bedrijf moet aantonen dat het de bestaande arbeidswetgeving naleeft. Welke objectieve en transparant toetsbare criteria worden daarbij gebruikt?*
- g. *Toelating is niet eenmalig. Er komen periodieke inspecties uitgevoerd door geaccrediteerde private inspectie-instellingen zoals Bureau Cicero en Normec. Kan de regering aangeven in welke mate deze private partijen gereed zijn, en met name de bemensing op peil hebben of krijgen, er is nu namelijk al sprake van een personeelstekort?*
- h. *Wat zijn de kosten verbonden aan dit onderdeel van de uitvoering en hoe voorkomt de regering dat deze kosten niet in verhouding staan tot de omvang van de organisatie die de audit moet laten verrichten? Heeft de regering een impact analyse van deze kosten voor de kleinere bedrijven? Zo ja kan hij deze delen? Zo nee, waarom is er geen analyse gemaakt?*
- i. *Komt er een invoeringstoets, zo neen waarom niet?*
- j. *De toelatende instantie (TI) krijgt te maken met diverse arbeidswetten zoals de Wet Arbeid Vreemdelingen, het Wettelijk Minimumloon, afdracht loonheffingen. De TI kan daarbij te maken krijgen met interpretatievraagstukken. Hoe ziet de regering dit en hoe kunnen de nadelige effecten voor het bedrijfsleven gemitigeerd worden?*
- a. *De inwerkingtreding van de Wtta en daarmee het toelatingsstelsel gaat niet uit van een Big Bang, maar van een gefaseerde aanpak, waarbij verschillende onderdelen op verschillende momenten in werking treden. De planning voor de uitvoering van het toelatingsstelsel (oprichten van de toelatende instantie) kent een gefaseerde opbouw. Eerst wordt het aanwijsloket geopend, middels het openen van het loket kunnen inspectie-instellingen een verzoek tot aanwijzing doen en kan de toelatende instantie het aanwijzingsproces starten. Na aanwijzing kunnen inspectie-instellingen door uitleners gecontracteerd worden ten behoeve van de uitvoering van inspecties. Daarna*

opent het aanmeldloket, zodat uitleners zich kunnen aanmelden en aanspraak kunnen maken op het overgangsrecht.

Na de inwerkingtreding van de wet wordt het aanvraagloket geopend. Daarna start het beoordelingsproces, het moment dat de toelatende instantie de binnenkomende aanvragen beoordeelt. Ten slotte start de handhaving één jaar na inwerkingtreding. Dit tijdspad kent risico's, bijvoorbeeld ten aanzien van ICT en de werving en opleiding van personeel. Deze gefaseerde aanpak biedt ruimte voor een tijdige communicatie en administratieve verwerking.

De communicatie over de Wtta start formeel zodra het wetsvoorstel door het parlement is aangenomen. Op dat moment wordt er een 1.0 versie van de website www.toeganguitleenmarkt.nl gelanceerd. Via deze versie worden de uitleners en inleners feitelijk en volledig geïnformeerd over de inhoud en consequenties van de Wtta. Vanaf dat moment groeien deze website en de communicatie mee met de gefaseerde invoering en uitvoering van het stelsel. Dat betekent dat op uiterlijk 1 januari 2026 een communicatiecampagne start die er in verschillende fases voor moet zorgen dat alle uitleners en inleners op tijd geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten en weten hoe en wanneer zij zich moeten aanmelden voor het overgangsrecht en toelating moeten aanvragen.

- b. Uitgaande van een voorspoedige behandeling in de Eerste Kamer heeft de regering er vertrouwen in dat het normenkader en de overige lagere regelgeving op tijd gereed zijn. Dit is vooral van belang om marktpartijen in staat te stellen zich tijdig voor te bereiden op de inwerkingtreding van het toelatingsstelsel. Ik heb het ontwerpbesluit, waarin de onderwerpen waarop het normenkader ziet worden vastgesteld, en het concept voor de ministeriële regeling waarin de normen concreet zijn ingevuld, op 17 april jl. met uw Kamer gedeeld. In het ontwerpbesluit zijn de ontvangen adviezen, uitvoeringstoetsen en reacties uit de internetconsultatie verwerkt. Na afronding van de wetsbehandeling wordt het ontwerpbesluit zo spoedig mogelijk voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. In de concept-ministeriële regeling zijn het advies van het ATR, de opbrengsten van de proefinspecties en de reacties uit de internetconsultatie inmiddels verwerkt. Dit concept ligt momenteel ter advies voor bij de Raad voor Accreditatie. Ik verwacht dat advies deze zomer.
- c. De Minister van SZW zal de werkbaarheid van – onder meer – het normenkader voor de praktijk na de invoering van het stelsel nauwgezet monitoren. Indien hieruit zou blijken dat onderdelen van het normenkader tot serieuze praktische problemen leiden, kan dit leiden tot aanpassing. Vooruitlopend daarop hanteert SNA sinds kort een vrijwillige Wtta-module. Uitleners kunnen zich bij een reguliere SNA-inspectie ook laten toetsen op de nieuwe Wtta-normen. Deze module maakt het mogelijk om het normenkader in de praktijk te toetsen, als vervolg op de eerder uitgevoerde proefinspecties.

De overige onderdelen van deze vraag van de BBB-fractie zijn beantwoord in de paragrafen waarop deze betrekking hebben.

2.

De leden van de fractie van de BBB vragen of is overwogen om het wetsvoorstel stapsgewijs in te voeren. Zo nee, zou dit te repareren zijn, vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de visie van de regering op een sectorale aanpak en een gefaseerde uitvoering. Zij stellen hierover de volgende vragen:

- *In hoeverre biedt de wet ruimte voor een sectorale aanpak? En onder welke voorwaarden zou een sectorale aanpak mogelijk zijn?*

- *De Dienst Justis schrijft in haar advies dat een gefaseerde invoering wenselijk is om de toename aan VOG-aanvragen beheersbaar te houden. Hoe beoordeelt de regering dit advies in het licht van een bredere overweging om het wetsvoorstel gefaseerd in te voeren? Welke voordelen brengen het gefaseerd invoeren met zich mee? Welke nadelen brengen het gefaseerd invoeren met zich mee? En hoe wegen de voordelen en nadelen tegen elkaar op?*
- *Wat betekent gefaseerde invoering voor de uitvoerbaarheid van de wet? Hoe snel is de wet sluitend? Draagt deze aanpak bij aan een succesvolle implementatie binnen twee jaar? Zo ja, welke factoren dragen daaraan bij? Zo nee, waarom niet?*
- *Indien sectorale invoering kan worden overwogen: in welke vijf sectoren zijn risico's op misstanden het grootst en op basis van welke data is dit bepaald? En hoeveel procent van de uitleners, inleners en uitzendkrachten dekt dit af? Kan de regering dit schematisch weergeven door per sector onderscheid te maken tussen het aantal inleners, het aantal uitleners en het aantal uitzendkrachten.*

Het overgangsrecht in het wetsvoorstel voorziet de facto in een stapsgewijze of gefaseerde invoering. In onderstaande tabel is opgenomen hoe het overgangsrecht vanuit het perspectief van fasering beschreven kan worden. Opgemerkt wordt dat de fasering in de praktijk anders kan verlopen, bijvoorbeeld als gevolg van het gedrag van uitleners en capaciteitsbeslissingen van inspectie-instellingen. Als het aantal uitleners hoger of lager uitvalt dan aangenomen, heeft dat invloed op (de duur van) de fases.

Fase	Beschrijving
1 – Eerste jaar na inwerkingtreding	• TI besluit over toelating van SNA-gecertificeerde uitleners. Zij hoeven geen inspectierapport te overleggen, maar wel een VOG en moeten financiële zekerheid stellen. TI kan informatie van publieke toezichthouders (o.a. Arbeidsinspectie, Belastingdienst) betrekken bij besluit over toelating. • TI besluit nog niet over toelating van niet-SNA-gecertificeerde uitleners, maar plaatst hen op grond van het overgangsrecht – als ze zich op tijd hebben aangemeld en aanvraagd – in het register met de status «niet toegelaten, mag wel uitlenen». Aanvraag tot toelating wordt aangehouden: deze uitleners staan in de «wachtrij». In incidentele gevallen kan de TI beoordeling naar voren halen als uit informatie van publieke toezichthouders blijkt dat toelating moet worden afgewezen.
2 – Vanaf halfjaar na inwerkingtreding	• TI ontvangt geleidelijk inspectierapporten van groep «niet toegelaten, mag wel uitlenen». Na ontvangst inspectierapport besluit de TI over de toelating. • Inspectiefrequentie wordt in deze periode zo vastgesteld, dat volledige capaciteit naar bovenstaande groep kan gaan. Geen verplichte controles voor reeds toegelaten uitleners. • Deze fase kan, afhankelijk van o.a. aantal uitleners en inspectiecapaciteit, oplopen tot enkele jaren.
3 – Na fase 2	• Als over alle uitleners uit groep «niet toegelaten, mag wel uitlenen» een besluit is genomen, is de wachtrij weggewerkt. • Inspectiefrequentie wordt zo aangepast, dat de uitleners die met SNA-certificaat zijn toegelaten, aan de beurt zijn voor hun eerste controle op Wtta-normenkader.
4 – Na fase 3	• Als inspectiecapaciteit voldoende is toegenomen, kunnen controles gaan plaatsvinden bij uitleners die eerder al controle hebben gehad. De inspectiefrequentie zal daarop worden aangepast.
Structurele situatie	• Uiteindelijk gaat inspectiefrequentie naar twee keer per jaar (conform het huidige SNA-keurmerk).

Het overgangsrecht is gebaseerd op de gedachte dat SNA-gecertificeerde uitleners al eerder door een inspectie-instelling gecontroleerd zijn en dat de risico's kleiner zijn dan bij niet-SNA-gecertificeerde uitleners. Niet-SNA-gecertificeerden worden daarom eerder op het Wtta-normenkader gecontroleerd dan SNA-gecertificeerden. Zo wordt zo snel mogelijk effect

gesorteerd, ook als het stelsel nog niet op volledige schaal is ingevoerd. De toelaten instantie en de Dienst Justis bezien gezamenlijk welke gevolgen de gefaseerde invoering heeft op de beheersbaarheid van de stroom VOG-aanvragen. Uitgangspunt is dat de Dienst Justis de VOG-aanvragen zorgvuldig kan verwerken.

Deze gefaseerde invoering is niet gebaseerd op de onderkant van het loongebouw, maar op de grootste risico's voor arbeidskrachten en het gelijke speelveld in de uitleenmarkt, namelijk daar waar de uitlener nog niet periodiek gecontroleerd wordt op naleving van relevante wetgeving. Een afbakening naar beloningsniveau is in de praktijk zeer complex, zoals elders in deze nota toegelicht in de context van de reikwijdte.

Een sectorale aanpak in de Wtta zou op verschillende wijzen vorm kunnen krijgen. Eén benadering zou kunnen zijn dat er binnen het normenkader bijzondere eisen worden gesteld aan bepaalde (deel)sectoren. Dat is in theorie mogelijk. Inspectie-instellingen zouden dan moeten controleren of een uitlener (al dan niet hoofdzakelijk) naar een bepaalde sector uitleent en zo ja, de bijzondere sectorale eisen moeten meenemen in hun controles. De regering heeft bewust niet voor een dergelijke aanpak gekozen. Omwille van het beperken van administratieve lasten en beheersbaarheid is het normenkader beperkt tot elementen die in den brede van belang zijn voor het beschermen van kwetsbare arbeidskrachten en/of het waarborgen van een gelijk speelveld in de uitleenmarkt. De bestaande NEN4400-norm – waarvoor niet alleen ABU- en NBBU-leden verplicht gecertificeerd moeten zijn maar bijvoorbeeld ook leden van de Vereniging van Detacheerders Nederland (VvDN) – is daarvoor het startpunt geweest.

Afwijkende eisen voor bepaalde (deel)sectoren zouden de uitvoering door inspectie-instellingen en de toelaten instantie compliceren en onduidelijkheid veroorzaken voor uitleners en inleners. Het moet worden voorkomen dat sectoren voor inspectie-instellingen en de toelaten instantie verzwijgen dat zij in een sector actief zijn. Ook moet worden gewaarborgd dat inleners niet de dupe worden van uitleners die wel toegelaten zijn, maar niet de bijzondere controles voor hun sector hebben ondergaan. Veel uitleners zijn niet in te delen in één sector maar lenen uit naar verschillende sectoren. Daarmee kunnen sectorale eisen al snel een belasting vormen voor een groot aantal uitleners.

Een andere variant van een sectorale benadering zou kunnen zijn dat de Wtta geldt voor bepaalde (deel)sectoren, maar niet voor andere. Elders in deze nota is beschreven waarom de regering tot de conclusie is gekomen dat de voorgestelde reikwijdte – met ten hoogste een beperkt aantal uitzonderingen – noodzakelijk is voor het slagen van het stelsel. Wel biedt het wetsvoorstel de ruimte om in bepaalde omstandigheden (deel)sectoren bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) uit te zonderen.

Tot slot is denkbaar dat naast de Wtta aanvullende sectorale maatregelen worden genomen. Een voorbeeld daarvan is een sectoraal uit-/inleenverbod. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 13 over de technische verkenning.

3.

De leden van de BBB-fractie constateren dat er bij deze wet sprake is van een getrapte toelatingsperiode per groep vanwege de beperkte capaciteit bij de TI. Wanneer verwacht de regering dat alle groepen (met ingang van welke data) gecontroleerd zullen zijn?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben vragen over de tijdlijn van de invoering van het toelatingsstelsel en de rol van het keurmerk van Stichting Normering Arbeid (SNA) hierbij.

- 1. In de presentatie van de technische briefing op 13 mei 2025 staat dat uitleners zich vanaf 1 november 2026 kunnen aanmelden voor de overgangsregeling. Uitleners zonder SNA-keurmerk moeten voor ze zich aanmelden eerst een SNA-keurmerk aanvragen. Verderop in de tijdlijn staat dat (vanaf 1 mei 2027) ook uitleners zonder SNA-keurmerk een toelating kunnen aanvragen. Dit lijkt tegenstrijdig; kan de regering dit ophelderen?*
- 2. Kan de regering uitleggen waarom het nog nodig is om SNA-gecertificeerd te zijn terwijl dit geen onderdeel meer uitmaakt van het normenkader?*
- 3. Wordt het SNA-keurmerk op termijn afgeschaft – nadat de overgang naar het toelatingsstelsel is voltooid?*

Uitleners doorlopen verschillende stappen in het overgangsrecht. Voor uitleners met een certificaat van de Stichting Normering Arbeid (SNA) wijkt het overgangsrecht af van dat voor uitleners zonder certificaat. Uitleners met een SNA-certificaat kunnen eenmalig een toelating verkrijgen zonder een inspectierapport te overleggen. Zij moeten wel aan de andere voorwaarden voldoen zoals het tijdig aanvragen van een toelating, het overleggen van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en, indien van toepassing, het storten van een waarborgsom. Als blijkt dat deze uitleners het normenkader niet naleven – bijvoorbeeld uit informatie van de Arbeidsinspectie of de Belastingdienst – kan de toelatende instantie de toelatingsaanvraag afwijzen.

Uitleners zonder een geldig SNA-certificaat kunnen niet worden toegelaten totdat zij een inspectierapport hebben overgelegd. Deze uitleners kunnen op grond van het overgangsrecht tijdelijk, in afwachting zijn van hun inspectierapport en het besluit op de toelatingsaanvraag, zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking (blijven) stellen, mits zij voldoen aan de hieraan gestelde voorwaarden. Zij moeten zich vóór inwerking-treding van de toelatingsplicht – vanaf 1 november 2026 t/m 31 december 2026 – melden bij de toelatende instantie en binnen zes maanden daarna een toelatingsaanvraag indienen. Voorts moeten zij zich aantoonbaar inspannen om een inspectierapport te overleggen. Deze uitleners komen in een wachtrij terecht en krijgen een apart zichtbare status in het register: ze zijn niet toegelaten, maar mogen nog wel uitlenen zolang de TI nog niet op de aanvraag heeft beslist. Als blijkt dat een uitlener de wet overtreedt – bijvoorbeeld op basis van informatie van de Arbeidsinspectie of de Belastingdienst – of als deze uitlener zich niet voldoende inspannt om een inspectierapport te overleggen, kan de toelatende instantie de toelatingsaanvraag afwijzen en mag de uitlener niet langer uitlenen. Daarvoor hoeft de toelatende instantie niet het inspectierapport af te wachten.

De inspectie-instellingen moeten fors opschalen in hun inspectiecapaciteit. Door uitleners met een geldig SNA-certificaat de mogelijkheid te bieden om eenmalig zonder inspectierapport een toelating te verkrijgen, kan de schaarse inspectiecapaciteit ingezet worden op de groep die nog nooit gecontroleerd is. Er is een aanzienlijk inhoudelijke overlap tussen het normenkader en het inspectieschema binnen de Wtta en de NEN 4400-norm (waar het SNA-certificaat op is gebaseerd) en het SNA-schema. Het overgangsrecht is opgenomen vanuit noodzaak, om een gefaseerde overgang naar het nieuwe stelsel mogelijk te maken en tegelijkertijd om uitleners en inleners de nodige rechtszekerheid te bieden.

Of het SNA-keurmerk na de invoering van dit wetsvoorstel zal worden voortgezet is aan het bestuur van de privaatrechtelijke Stichting Normering Arbeid.

4.

De leden van de fractie van de BBB vragen of een invoeringstoets is gepland.

De leden van de D66-fractie stellen dat de werking van het stelsel nauwgezet gemonitord zal moeten worden op onbedoelde effecten. Hoe gaat de regering monitoren of het stelsel in de praktijk werkt zoals bedoeld, vragen deze leden. Tevens vragen zij of de regering bereid is om snel en gericht bij te sturen – bijvoorbeeld door indien nodig tussentijds aanpassen van AMvB's of het actualiseren van het normenkader – als blijkt dat bepaalde onderdelen disproportionele of onvoorziene schade veroorzaken.

De regering vindt het niet alleen belangrijk dat het toelatingsstelsel doeltreffend is, maar ook dat dit voor alle partijen werkbaar en uitvoerbaar is. Om dit te kunnen beoordelen wordt één jaar na de inwerkingtreding van de wet een invoeringstoets uitgevoerd, met bijzondere aandacht voor bevindingen in de uitvoering en de werkbaarheid van het normenkader. Het Ministerie van SZW blijft gevolgen van het wetsvoorstel ook na de invoeringstoets doorlopend monitoren. Indien dit voor de praktische werkbaarheid nodig blijkt zal de regering de regelgeving hierop aanpassen.

Het wetsvoorstel regelt dat binnen drie jaar en vervolgens iedere vijf jaar na inwerkingtreding een evaluatie zal plaatsvinden. De nadruk ligt hierbij op de doeltreffendheid van de wet en de praktische effecten voor de uitleensector en de arbeidsmarkt. Ter voorbereiding op die evaluatie is in opdracht van het Ministerie van SZW reeds een nulmeting uitgevoerd en een beleidstheorie opgesteld door onderzoeksbureau Regioplan. Het rapport van Regioplan wordt separaat aangeboden aan het parlement.

Toelatingsproces

1.

Het toelatingsproces is voor de leden van de VVD-fractie nog niet helemaal helder. Daarover stelt de VVD-fractie de volgende vragen: Kan de regering het toelatingsproces en de bijbehorende inspecties van uitleners en inleners concreet beschrijven? Zo ja, hoe ziet dit proces er in de praktijk voor zowel uitleners als inleners uit, met inachtneming van de volgende vragen:

- a. *Audit voor toelating van uitleners*
 - i. *Wat houdt de audit in om als uitlener toegelaten te worden? En hoeveel tijd kost een audit?*
- b. *Audit voor behoud van toelating voor uitleners*
 - ii. *Hoe ziet de periodieke audit eruit om als uitlener toegelaten te blijven? En hoeveel tijd kost een audit?*
- c. *Audit om inleners aan te nemen*
 - iii. *Hoe wordt geverifieerd of inleners uitsluitend zakendoen met toegelaten uitleners? En hoeveel tijd kost een audit?*

De leden van de VVD-fractie vragen verder in hoeverre de voorgenomen tweejaarlijkse inspecties afwijken van de inspectie die wordt uitgevoerd na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel?

Het toelatingsproces bestaat uit een aantal stappen. Deze stappen worden hieronder beschreven voor zowel het proces bij de inspectie-instelling (privaat) als het proces bij de toelatende instantie (publiek).

Proces bij inspectie-instelling (privaat)

1. De inspectie-instelling voert ter plaatse bij de uitlener een controle uit. Hoe de controle moet plaatsvinden, is beschreven in het inspectieschema. De controle mag – exclusief eventuele voorbereidende werkzaamheden – ten hoogste vijf werkdagen duren. Deze controle bestaat in ieder geval uit de volgende onderdelen.
 - De inspecteur informeert de uitlener doorgaans voorafgaand aan de controle welke informatie hij kan voorbereiden en/of al beschikbaar kan stellen om de controle efficiënt te laten verlopen.
 - De inspecteur doorloopt aan het begin van de controle een checklist om vast te stellen aan welke eisen van het normenkader getoetst moet worden.
 - De inspecteur vraagt stukken op zoals aangiften voor de loonheffingen, jaarrekening, girale afschriften, etc. Op basis van deze informatie controleert de inspecteur of aan de eisen uit hoofdstuk 4 van het normenkader wordt voldaan. Dit hoofdstuk bevat algemene eisen en ziet onder andere op identificatie van de onderneming, loonheffingen, omzetbelasting, financiële en eventuele kasadministratie.
 - De inspecteur controleert de naleving van de eisen uit hoofdstuk 5 van het normenkader door middel van een steekproef. Dit hoofdstuk gaat over de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten en ziet onder andere op de identificatie van arbeidskrachten, minimumloon, adequate loonadministratie en verbandlegging uren. Op basis van een checklist stelt de inspecteur vast of er een steekproef van 10 of 15 dossiers genomen moet worden. Een dossier betreft gegevens van een ter beschikking gestelde arbeidskracht, waaronder de betreffende verkoopfactuur, loonstrook, urenregistratie, arbeidsovereenkomst. Afhankelijk van de situatie worden extra stukken uitgevraagd, zoals een verzamel-loonstaat om te controleren of bij uit dienst getreden arbeidskracht de juiste reserveringen zijn uitbetaald. De controles zien zowel op de aanwezigheid van procedures als de juiste uitvoering daarvan.
 - Bovenstaande werkwijze beschrijft een «volledige inspectie» die de uitlener bij aanvraag van een toelating en vervolgens periodiek moet laten uitvoeren. De inspectie voor het behoud van een toelating is niet anders van opzet.
 - Zodra de inspectiecapaciteit voldoende is om uitleners meer dan eenmaal per jaar te controleren, worden volledige inspecties afgewisseld met minder uitvoerige «vervolginspecties». De vervolgininspectie ziet op hoofdstuk 4 en, afhankelijk van de risicogebieden binnen de onderneming en de resultaten van de vorige controle, onderdelen van hoofdstuk 5 van het normenkader. In een vervolgininspectie wordt – in afwijking van een volledige inspectie – alleen een steekproef getrokken als dat nodig blijkt op basis van de risicogebieden of de resultaten van de vorige controle.
2. De inspectie-instelling stelt een concept-inspectierapport op en deelt dat met de uitlener. In dat rapport geeft de inspectie-instelling aan of er overtredingen van het normenkader («non-conformiteiten») zijn en zo ja, waarom. Ook kan de inspectie-instelling ingaan op omstandigheden die zij voor TI relevant acht bij de beoordeling en duiding van de non-conformiteit. Op verzoek van het lid Aartsen van de Tweede Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel onderzoek ik of

- het mogelijk en nodig is om een maximumtermijn te stellen voor het verstrekken van het conceptrapport aan de uitlener.
3. De uitlener heeft de gelegenheid om bevindingen of conclusies uit het conceptrapport ter discussie te stellen.
 4. Als de inspectie-instelling van mening blijft dat er non-conformiteiten zijn, vangt een herstelperiode aan. De inspectie-instelling moet de uitlener minstens 30 werkdagen (zes weken) bieden om te herstellen.
 5. De inspectie-instelling beoordeelt het herstel. Afhankelijk van de aard van de non-conformiteit kan dat op afstand of via een fysiek bezoek. De inspectie-instelling vult het inspectierapport hierop aan. De inspectie-instelling controleert herstel volgens de «4O-systematiek» (geïnspireerd door de werkwijze van de Stichting Normering Arbeid (SNA)):
 - Oorzaak: de onderneming heeft vastgesteld wat de oorzaak is van de geconstateerde non-conformiteit;
 - Omvang: de onderneming heeft vastgesteld wat de omvang is van de geconstateerde non-conformiteit;
 - Oplossing: de onderneming heeft vastgesteld wat de oplossing is voor de desbetreffende oorzaak en kan dit, voor zover mogelijk, inzetten om de geconstateerde non-conformiteit met terugwerkende kracht te herstellen;
 - Operationalisatie: de onderneming voert de oplossing toekomstbestendig door voor de volledige populatie ter beschikking gestelde arbeidskrachten.
 6. Indien zijn eerdere reactie niet tot aanpassing heeft geleid heeft de uitlener de gelegenheid om te reageren op de bevindingen of conclusies over herstel uit het aangevulde inspectierapport.
 7. Na verwerking van de reactie van de uitlener moet het definitieve inspectierapport binnen 75 werkdagen (15 weken) aan de TI worden verstrekt. De termijn van 75 werkdagen loopt vanaf het begin van de inspectie (met uitzondering van voorbereidende werkzaamheden). De maximumtermijn voorkomt dat uitleners het aanbieden van het inspectierapport uitstellen en de tussentijd gebruiken om het normenkader te overtreden. Deze termijn is voor uitleners geregeld bij ministeriële regeling en voor inspectie-instellingen in het inspectieschema. In dat verband wordt verwezen naar de toelichting bij de conceptregeling Waadi, die op 17 april jl. met uw Kamer is gedeeld.

De kosten en duur van inspecties zijn sterk afhankelijk van de situatie bij de onderneming. In de regeldrukparagraaf van de memorie van toelichting (daterend uit medio 2023) is ervan uitgegaan dat een volledige inspectie onder de Wtta gemiddeld € 6.000 kost en een vervolgininspectie gemiddeld € 2.100. Het betreft de kosten die inspectie-instellingen in rekening brengen bij uitleners en er is uitgegaan van een stijging van 200% ten opzichte van de kosten voor SNA-inspecties. Qua tijdsbesteding is uitgegaan van twee uur voor het aanvragen en verwerken van inspecties, 19,2 uur voor het bijwonen van volledige inspecties en 6,72 uur voor het bijwonen van verkorte inspecties. De aanname achter deze inschattingen is dat een volledige inspectie voor de Wtta gemiddeld twee à drie werkdagen duurt. De resultaten van de proefinspecties geven geen aanleiding om bovenstaande inschattingen bij te stellen, maar ondersteunen wel dat de kosten en duur op dit moment onzeker zijn en sterk zullen variëren per uitlener. Naarmate een uitlener een betere administratie en minder non-conformiteiten heeft, zullen controles korter duren en goedkoper worden.

De kosten en tijdsbesteding van herstelinspecties zijn sterk afhankelijk van de te herstellen non-conformiteiten. Op dit moment is hiervan geen algemene tijd- en kosteninschatting te geven.

Bij inleners vindt geen audit voor toelating plaats. Wel ziet de Arbeidsinspectie erop toe dat inleners uitsluitend zaken doen met toegelaten uitleners. In antwoord 1 van paragraaf 10 *Toezicht en handhaving* wordt hierop nader ingegaan.

Proces bij toelatende instantie (publiek)

Na ontvangst beoordeelt de TI het inspectierapport. Daarbij betreft zij ook de rest van het dossier van de betreffende uitlener. De TI kan afwijken van het inspectierapport als feiten of omstandigheden – bijvoorbeeld inbreng van de uitlener richting de TI, of gegevens van de Arbeidsinspectie of Belastingdienst – daar aanleiding toe geven. Bij haar beoordeling betreft de TI alle relevante feiten en omstandigheden. Zowel de uitlener als de inspectie-instellingen worden uitgenodigd om relevante feiten en omstandigheden te melden aan de toelatende instantie. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij non-conformiteiten die de uitlener niet op tijd heeft kunnen herstellen door uitzonderlijke omstandigheden die hem niet te verwijten zijn. Als een uitlener herstel door dergelijke uitzonderlijke omstandigheden wel kan doorvoeren, maar niet kan aantonen, kan dit ook een relevant feit zijn. De uitlener dient de TI onverwijld op de hoogte te stellen van dergelijke feiten en omstandigheden.

De stappen bij de TI zien er als volgt uit:

8. Als de TI concludeert dat de weigering van een (opvolgende) aanvraag, schorsing of – in de ernstigste gevallen – intrekking van een toelating aan de orde is, stelt de TI de uitlener daarvan in kennis via een voorgenomen besluit (een voornemen).
9. De uitlener krijgt een redelijke termijn om daarop zijn zienswijze te geven. De TI stelt die periode vast en houdt daarbij rekening met de ernst van de overtreding. Bij minder ernstige overtredingen is de zienswijzeperiode ten minste vier maanden. De uitlener kan in de zienswijzeperiode nog steeds herstel aantonen, bijvoorbeeld als dat tijdens het private proces niet op tijd gelukt is.
10. Na ontvangst van de zienswijze neemt de TI een besluit. Een besluit dat negatief uitpakt voor de uitlener, zoals een schorsing, treedt als het ware gefaseerd in werking. Nadat het besluit is bekendgemaakt aan de uitlener en via het register, kan de uitlener nog maximaal vier weken bestaande terbeschikkingstellingen laten doorlopen. Daarna moeten alle terbeschikkingstellingen zijn gestopt. De TI kan deze periode van vier weken inkorten, bijvoorbeeld als er sprake is van ernstige misstanden.
11. Nadat een schorsing na maximaal vier weken volledig in werking is getreden, mag de uitlener niet meer uitlenen. De uitlener heeft gedurende de schorsing nog een allerlaatste mogelijkheid om richting de TI herstel aan te tonen voordat hij zijn toelating definitief verliest.

2.

De leden van de PVV-fractie merken op dat in zowel het wetsvoorstel zelf, als in de Handelingen de opbouw van de toelatende instantie wordt besproken, inclusief personeelsinzet (circa 150 fte), maar er door de regering geen indicatie wordt gegeven van de verwachte doorlooptijd voor het behandelen van toelatingsaanvragen. Wat is de verwachte gemiddelde en maximale doorlooptijd voor het afhandelen van toelatingsaanvragen zodra het stelsel operationeel is, vragen deze leden.

De leden van de PVV-fractie vragen voorts of er is voorzien in een versnelde of spoedprocedure voor toelating van uitleners in geval van acute personeelstekorten in vitale sectoren.

Ook de leden van de D66-fractie stellen dat de vaste beslistermijn voor toelating in sectoren met spoedeisende arbeidsbehoefte of in sectoren met specifieke deadlines knellend kan zijn. Is de regering bereid te onderzoeken of de beslistermijn van acht weken in specifieke gevallen tijdelijk opgerekt of flexibel toepasbaar gemaakt kan worden, bijvoorbeeld via de AMvB-route, vragen deze leden.

De toelatende instantie zal, conform artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), streven naar een maximale doorlooptijd van acht weken. De beslistermijn van acht weken betreft in de regel de maximale termijn waarbinnen een bestuursorgaan een besluit moet nemen. Dit betekent dat de toelatende instantie ook eerder kan besluiten over een verzoek om toelating. Voor zover de maximale doorlooptijd, bijvoorbeeld bij de invoering van het stelsel, niet haalbaar blijkt, zal de TI uitleners conform de Awb informeren over een nieuwe redelijke beslistermijn.

De gemiddelde doorlooptijd van toelatingsaanvragen is op dit moment nog niet in te schatten doordat deze afhankelijk is van een groot aantal factoren, waaronder de complexiteit van de aanvragen en het aantal non-conformiteiten.

Het wetsvoorstel regelt geen spoedprocedure in geval van acute personeelstekorten. De regering acht een dergelijke procedure niet nodig. In de eerste plaats omdat inleners met een personeelstekort in de praktijk niet afhankelijk zullen zijn van één uitleenbedrijf dat nog geen toelating heeft verkregen. Deze inleners kunnen arbeidskrachten inlenen bij een ander uitleenbedrijf dat wel is toegelaten. In de tweede plaats voorkomt het overgangsrecht in het wetsvoorstel dat bij aanvang van het toelatingsstelsel problemen ontstaan. Als gevolg van het overgangsrecht zullen langere doorlooptijden niet benadelend werken voor uitleners die zich op tijd hebben aangemeld en op tijd een aanvraag hebben ingediend. Een uitlener die tijdig toelating heeft aangevraagd, en die aan de voorwaarden voor het overgangsrecht voldoet, mag arbeidskrachten ter beschikking (blijven) stellen zolang de toelatende instantie niet op de aanvraag heeft beslist.

Het wetsvoorstel voorziet wel in een mogelijkheid om uitlenende of inlenende sectoren bij AMvB (tijdelijk) uit te zonderen van de toelatingsplicht ingeval van onvoorziene spoedsituaties als gevolg waarvan in een sector plotseling grootschalige tekorten ontstaan en het redelijkerwijs niet mogelijk is om te voldoen aan de toelatingsplicht.

3.

De leden van de VVD-fractie vragen welke inspectiemethode de inspecterende instanties gebruiken. Zij vragen of deze methode is geprotocolleerd en zo ja, hoe dat protocol eruit ziet. Zo nee, hoe wordt voorkomen dat inspecteurs willekeurige invulling geven aan hun taken, vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of het wetsvoorstel in de mogelijkheid voorziet om zowel aangekondigde als onaangekondigde inspecties uit te voeren? Zo ja, hoe dragen onaangekondigde inspecties bij aan de effectiviteit van het wetsvoorstel.

Hoe wordt geborgd dat inspecties sluitend zijn, en welke risico's brengt een niet- sluitende inspecties met zich mee en hoe worden deze risico's gemitigeerd, vragen deze leden,

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie hoe fouten in de naleving van de wet, die niet door de inspectie- instellingen gezien kunnen worden,

toch aan licht worden gebracht. Wat is er nodig om die fouten te kunnen opsporen, vragen deze leden.

De leden van de BBB-fractie merken op dat de toelatende instantie (TI) met diverse arbeidswetten te maken krijgt zoals de Wet Arbeid Vreemdelingen, het Wettelijk Minimumloon, afdracht loonheffingen. Zij vragen of de regering ziet dat de TI daarbij te maken kan krijgen met interpretatievraagstukken. Hoe kunnen de nadelige effecten voor het bedrijfsleven gemitigeerd worden, vragen deze leden.

Inspectie-instellingen en inspecteurs dienen te handelen conform het inspectieschema dat bij ministeriële regeling zal worden vastgesteld. Dit schema, dat voor het grootste deel gebaseerd is op het handboek van de Stichting Normering Arbeid (SNA), bevat gedetailleerde regelgeving voor de uitvoering van inspecties en de controle op individuele onderdelen van het normenkader. Het concept-normenkader en concept-inspectieschema liggen op dit moment ter beoordeling bij de Raad voor Accreditatie, die deze documenten betreft bij de accreditatie van inspectie-instellingen.

Genoemde waarborgen voorkomen dat inspectie-instellingen willekeurig opereren. Daarnaast zal de toelatende instantie harmonisatieoverleg en kennisuitwisseling organiseren en kwaliteitsbewaking inregelen ter bevordering van de kwaliteit, onafhankelijkheid en uniformiteit van het werk van inspectie-instellingen. Inspectie-instellingen zijn verplicht daaraan deel te nemen.

Het toelatingsstelsel voorziet wel in onaangekondigde inspecties door de Arbeidsinspectie, maar niet door inspectie-instellingen. Inspectie-instellingen zijn private organisaties die geen bevoegdheden hebben om onaangekondigd een bedrijf te betreden. Die bevoegdheden zijn voorbehouden aan publieke toezichthouders. Als er bij de toelatende instantie signalen zijn dat er bij een uitlener overtredingen zijn die niet door een inspectie-instelling (kunnen) worden vastgesteld, kan zij de Arbeidsinspectie of een andere publieke toezichthouder zoals de Belastingdienst daarover inlichten. De Arbeidsinspectie en Belastingdienst kunnen geconstateerde overtredingen melden aan de toelatende instantie, wat – afhankelijk van de feiten en omstandigheden – kan leiden tot afwijzing, schorsing of intrekking van een (aanvraag tot) toelating.

Controles door private inspectie-instellingen en inspecties door publieke toezichthouders verschillen van aard en insteek. De controles van inspectie-instellingen vinden plaats volgens de systematiek van conformiteitsbeoordeling. Deze controles onderscheiden zich van overheidstoezicht in die zin dat zij worden uitgevoerd volgens een vooraf vastgesteld inspectieschema, op basis waarvan met voldoende zekerheid kan worden gecontroleerd of het normenkader wordt nageleefd. Het doel van deze controles is niet om 100% zekerheid te verkrijgen over de naleving van het normenkader, maar om vast te stellen dat het risico op niet-naleving voldoende gering is.

Als een inspectie-instelling geen overtredingen vaststelt, terwijl die er wel zijn, kan dat een aantal redenen hebben. Een overtreding kan bijvoorbeeld hebben plaatsgevonden ten aanzien van een arbeidskracht die geen onderdeel was van de steekproef van 10 of 15 dossiers, of er kan sprake zijn van een administratie die niet overeenstemt met de werkelijkheid. Ervaringen van de Stichting Normering Arbeid (SNA) leren desondanks

dat inspectie-instellingen in staat zijn om, ondanks deze risico's, een groot aantal overtredingen bij uitleners te identificeren.¹⁵

Overheidstoezicht is complexer en meestal arbeidsintensiever dan conformiteitsbeoordeling. Inspecties door de Arbeidsinspectie zijn doorgaans niet alleen gericht op de administratie van een bedrijf, maar ook op de vraag of de administratie overeenstemt met de werkelijkheid op de werkvloer. Zo zal de Arbeidsinspectie doorgaans bij arbeidskrachten verifiëren of door de werkgever geregistreeerde informatie juist is. Het zou ondoenlijk zijn om alle uitleners tweemaal per jaar volgens die systematiek te inspecteren. De regering heeft bij de vormgeving van de Wtta geaccepteerd dat controles door inspectie-instellingen een groter risico hebben op het niet registreren van overtredingen. Daar staat tegenover dat elke uitlener periodiek wordt gecontroleerd om het risico op overtredingen in ieder geval te beperken. Meer controle aan de voorkant door inspectie-instellingen – dus voorafgaand aan de verlening van een toelating dan wel gedurende de looptijd ervan – stelt publieke toezichthouders juist in staat om controles aan de achterkant – dus in het kader van toezicht en handhaving van wet- en regelgeving – meer te richten op overtredingen die door inspectie-instellingen moeilijker kunnen worden opgemerkt.

Het risico dat overtredingen door inspectie-instellingen onopgemerkt blijven wordt beperkt doordat de toelattende instantie bij het toelatingsproces ook gegevens of signalen betreft van publieke toezichthouders zoals de Belastingdienst of de Arbeidsinspectie of van private partijen zoals SNCU of SNF. Zo is getracht een balans te vinden tussen uitvoerbaarheid, kosten en administratieve lasten, en effectiviteit.

De regering heeft onderkend dat zich bij de toetsing aan het normenkader in de praktijk interpretatievragen kunnen en zullen voordoen. De toelattende instantie zal hiervoor gespreksstructuren organiseren voor aangewezen inspectie-instellingen ten behoeve van kennisuitwisseling en harmonisatie van interpretatievraagstukken. Aangewezen inspectie-instellingen zijn verplicht om aan deze overleggen deel te nemen. Als zij niet deelnemen, kan dat gevolgen hebben voor hun aanwijzing. Deelname aan deze overleggen is van belang, zodat inspectie-instellingen geharmoniseerd omgaan met vraagstukken die raken aan het normenkader dan wel het inspectieschema. Inspectie-instellingen verwerken de afspraken die volgen uit dit soort overleggen in hun werkinstructies. Daarmee wordt gewaarborgd dat inspectie-instellingen dezelfde werkinstructies geven aan inspecteurs en dat inspecteurs in dezelfde gevallen tot hetzelfde oordeel zullen komen. In die overleggen wordt ook meegenomen hoe en op welke termijn de werkinstructies toegepast kunnen worden.

Tot slot spelen sociale partners een belangrijke signalerende rol. De regering zal hen dan ook blijven betrekken bij de opbouw en verdere ontwikkeling van het stelsel. Deze waarborgen voorkomen of beperken nadelige effecten voor het bedrijfsleven.

4.

De leden van de VVD-fractie hebben zorgen over de capaciteit – en inherent daaraan – zorgen over de kwaliteit van de inspecties. Dit brengt mogelijke tekortkomingen met zich mee. De leden van de VVD-fractie stellen daarover de volgende vragen:

- *Hoeveel tijd in uren kost het om een inspectie bij een uitlener en inlener uit te voeren?*

¹⁵ Zie bijvoorbeeld het SNA-jaarverslag over 2024, beschikbaar via <https://www.normeringarbeid.nl/nieuws/sna-jaarverslag-2024>.

- *Hoeveel capaciteit in uren is er nodig om die inspecties uit te voeren?*
- *Hoe veel tijd en capaciteit in uren vergen de drie verschillende audits: (i) audit voor toelating van uitleners, (ii) audit voor behoud van toelating van uitleners en (iii) audit om inleners aan te nemen?*

De gemiddelde duur van een volledige inspectie is circa 19,2 uur. Een vervolgininspectie duurt naar verwachting gemiddeld circa 6,7 uur. Bij de beschrijving van het toelatingsproces in het antwoord op vraag 1 van deze paragraaf is dit nader uiteengezet. De duur van een inspectie is afhankelijk van – onder meer – de kwaliteit van administratie van de uitlener heeft en de hoeveelheid non-conformiteiten. Voor nadere toelichting van het normenkader en inspectieschema wordt verwezen naar de concept-regeling die op 17 april jl. is gedeeld met uw Kamer.

Uit gesprekken met private inspectie-instellingen die aangesloten zijn bij SNA, is de eerste analyse dat substantieel meer inspecteurs nodig zijn dan op dit moment voor SNA het geval is. In het antwoord op de volgende vraag wordt daarop ingegaan.

Inspectie-instellingen voeren geen controles uit bij inleners in het kader van de aanvraag en het behoud van een toelating, met uitzondering van een in de toekomst mogelijke «waarneming ter plaatse» (zie antwoord 5 in paragraaf 5 *Normenkader*).

5.

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel uitleners en hoeveel inleners Nederland telt. Hoe toereikend is de genoemde capaciteit in het licht van de genoemde aantallen aan uitleners en inleners, vragen deze leden.

Voorts vragen zij:

- *Hoeveel werkuren en fte zijn er nodig voor een goede uitvoering van de wet?*
- *Is de beschikbare capaciteit in fte (90 fte + 45 fte voor de Arbeidsinspectie) toereikend genoeg, met name bij de invoering van de wet?*
- *Kan de regering helder inzicht bieden in de onderliggende berekening? Zo ja, hoe ziet de berekening eruit?*
- *De regering heeft er in de opstartfase niet voor gekozen om de implementatie te voorzien van voldoende capaciteit. Wat zijn de voor- en nadelen van deze keuze ten opzichte van een scenario waarbij tijdelijk extra capaciteit wordt ingezet voor een adequate invoering, die later kan worden afgebouwd? Hoe verhouden beide scenario's tot elkaar?*

De leden van de VVD-fractie vragen voorts op basis van welke rekensom de regering verwacht dat de capaciteit binnen 2–4 jaar op orde is? Wat is er nodig om de capaciteit binnen twee jaar op orde te krijgen?

De leden van de fractie van de BBB merken op bij de bestaande geaccrediteerde private inspectie-instellingen sprake is van een personeelstekort. Zullen deze bedrijven hun bemensing tijdig op peil hebben, vragen deze leden.

In paragraaf 2 is in antwoord op vragen van de fracties van BBB en van GroenLinks-PvdA, de SP en de OPNL uiteengezet welke gegevens beschikbaar zijn over het aantal uitleners.

Het aantal inleners wordt niet geregistreerd. In beginsel kan iedere organisatie waarin arbeid wordt verricht, een inlener zijn of worden.

De Arbeidsinspectie is na de uitbreiding van haar capaciteit in het kader van het toelatingsstelsel in staat om haar toezichthoudende taken goed uit

te voeren. In paragraaf 10 is nader ingegaan op de toereikendheid van de extra capaciteit. De conformiteitstoetsing bij uitleners wordt overigens niet uitgevoerd door de Arbeidsinspectie, maar door private inspectie-instellingen. De capaciteit van deze bedrijven moet fors worden opgeschaald. Inspectie-instellingen hebben enkele jaren nodig om de inspectiecapaciteit op peil te brengen. Zij financieren de uitbreiding van de inspectiecapaciteit en de organisatorische groei zelf, gebaseerd de vraag van uitleners naar hun diensten, de eigen bedrijfsstrategieën en financiële mogelijkheden. De komende jaren zullen zij investeren in het werven en opleiden van nieuwe inspecteurs. Door de gefaseerde invoering, zoals eerder in deze nota toegelicht, kunnen inspectie-instellingen geleidelijk inspelen op de vraag die ontstaat en nieuw geworven en opgeleide inspecteurs meteen inzetten voor controles op het normenkader.

Een scenario waarbij tijdelijk extra inspectiecapaciteit wordt ingezet voor de invoering en deze vervolgens wordt afgebouwd lijkt niet werkbaar in de praktijk. De vraag naar inspectiecapaciteit is sterk afhankelijk van het aantal uitleners dat een toelating aanvraagt. De onzekerheid over de vraag maakt ook de investering onzeker. De kans is aanwezig dat de tijdelijk capaciteit te groot is en dus verliesgevend is. Naast onzeker, is de investering in de opschaling van tijdelijke capaciteit ook onaantrekkelijk voor inspectie-instellingen. Het kost veel geld en tijd om capaciteit op te bouwen. Als die opgebouwde capaciteit maar tijdelijk wordt ingezet, dan is er te weinig tijd om de investering terug te verdienen. Daarnaast zorgt het op- en afschalen voor een extra druk op en onrust in hun organisaties. Inspectie-instellingen mogen vanuit hun ondernemersvrijheid zelf bepalen of ze voldoen aan een verzoek om hun capaciteit tijdelijk op en af te schalen.

Het Ministerie van SZW en de toelatende instantie (in oprichting) zijn al geruime tijd in gesprek met de bij SNA aangesloten inspectie-instellingen. De meeste van deze instellingen treffen op dit moment voorbereidingen voor de Wtta, maar zijn qua capaciteit nog niet gereed. Dat is logisch, aangezien de vraag naar hun diensten pas in volle omvang zal toenemen als er zekerheid is over de invoering van de Wtta en uitleners verplicht controles moeten ondergaan. Het voornemen is om het aanwijzingsproces voor inspectie-instellingen medio 2026 op te starten. De vraag naar inspectiecapaciteit voor controles op het Wtta-normenkader zal pas medio 2027 betekenisvolle omvang bereiken, omdat uitleners zich vanwege het overgangsrecht tot dat moment zullen richten op het verkrijgen en behouden van SNA-certificaten. De regering gaat ervan uit dat de periode tussen die twee momenten voldoende zal zijn om de aanvragen tot aanwijzing van de bij SNA aangesloten inspectie-instellingen tijdig te kunnen behandelen. Om aangewezen te worden, moeten inspectie-instellingen voldoende niveau behalen qua organisatie en kwaliteit van werken.

In paragraaf 9.3 van de memorie van toelichting is een figuur opgenomen met een inschatting van de opbouw van de inspectiecapaciteit. Deze inschattingen zijn medio 2023 gemaakt op basis van gesprekken met enkele inspectie-instellingen. Op basis van een prognose van deze instellingen is onder andere ingeschat dat er een opschaling van 337 fte nodig is. In deze figuur – die nog was gebaseerd op invoering per 1 januari 2025 in plaats van de nu voorziene 1 januari 2027 – zit er circa drie jaar tussen inwerkingtreding van de wet en het volledig op peil komen van de inspectiecapaciteit. Het toevoegen van een onzekerheidsmarge leidt tot een inschatting van twee tot vier jaar. Benadrukt wordt dat ook deze inschatting met grote onzekerheden omgeven is, niet alleen door aannames over de absorptiecapaciteit van inspectie-instellingen en de

benodigde inspectiecapaciteit per uitlener, maar ook door de grote onzekerheid over het aantal uitleners. De krappe arbeidsmarkt en personeelstekorten zullen invloed hebben op het tempo van opschaling, maar de omvang van het effect is op dit moment niet te voorspellen. Daarover zal meer duidelijk worden als er zekerheid is over de invoering van de Wtta en de vraag uit de markt naar inspectiediensten toeneemt.

Door middel van intensieve monitoring wordt voortdurend gezien of het stelsel telkens zo sluitend is als op dat moment mogelijk, in die zin dat het stelsel zo effectief mogelijk uitleners van de markt weert die niet aan de wet voldoen. Als blijkt dat er mogelijkheden zijn om het stelsel sneller op een (meer) sluitende manier uit te voeren, zal de regering bijsturen. De regering ziet geen andere manier dan bovenstaande gefaseerde invoering om de invoering zo snel mogelijk te laten verlopen en zo snel mogelijk effect te sorteren. Goed nieuws is dat in 2024 het aantal aanmeldingen bij de Stichting Normering Arbeid (SNA) met ruim 30% gestegen is ten opzichte van 2023, wat inspectie-instellingen reeds in staat stelt om hun inspectiecapaciteit uit te breiden.¹⁶ Het kabinet zal uitleners en andere betrokkenen tijdig informeren over de Wtta. Eén van de doelen daarvan is het stimuleren van de vraag naar private inspectiecapaciteit, zodat inspectie-instellingen verder kunnen investeren in uitbreiding. Voor zowel de communicatie als grotere private investeringsbeslissingen is aanname van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer noodzakelijk.

7.

De leden van de VVD-fractie merken op dat tijdens de technische briefing van 13 mei 2025 is gesproken over het inzetten van de reeds beschikbare inspecterende instanties, zoals organisaties die nu inspecties uitvoeren op bijvoorbeeld brandblusapparatuur. Zij stellen hierover een aantal vragen:

- Over welke organisaties gaat het concreet?*
- Welke eisen worden aan deze instanties en inspecteurs gesteld en op welke wijze wordt geborgd dat zij geschikt zijn voor toezicht binnen de context van dit wetsvoorstel?*
- Hoeveel tijd kost het om deze organisaties op het geambieerde niveau «inspectie- gereed» te maken voor wat betreft organisatie, bemensing en kwaliteit van werken?*

De inspectie-instellingen die zijn aangesloten bij SNA zijn particuliere ondernemingen.¹⁷ Deze inspectie-instellingen hebben reeds ervaring met inspecties voor het SNA-certificaat en hebben hierover ruime expertise opgebouwd. Deze ervaring en deskundigheid zullen binnen het nieuwe stelsel hard nodig zijn. Door de aanzienlijke inhoudelijke overlap tussen het normenkader en het inspectieschema van de NEN4400-norm en het SNA-schema, wordt verwacht dat inspectie-instellingen die momenteel controles uitvoeren voor het SNA, overwegend ook actief kunnen blijven binnen het nieuwe stelsel. Dit maakt een goede overgang naar het toelatingsstelsel mogelijk.

De Minister van SZW is verantwoordelijk voor het aanwijzen van inspectie-instellingen die belast zijn met het uitvoeren van periodieke controles bij de uitleners. De voorwaarden voor aanwijzing worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld en zien op de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid van inspectie-instellingen. Inspectie-instellingen komen enkel in aanmerking voor een dergelijke aanwijzing als zij geaccrediteerd zijn door de Raad van Accreditatie (RvA)

¹⁶ SNA-jaarsverslag over 2024, beschikbaar via <https://www.normeringarbeid.nl/nieuws/sna-jaarsverslag-2024>

¹⁷ Zie <https://www.normeringarbeid.nl/snakeurmerk/inspectie-instellingen-voor-een-actueel-overzicht-van-deze-instellingen>.

volgens de daartoe geldende ISO-norm. Dit accreditatieproces waarborgt dat de inspectie-instellingen voldoen aan strikte normen en kwaliteits-eisen. Daarnaast moeten inspectie-instellingen zich bij de controles op het normenkader bij uitleners houden aan het inspectieschema. De Minister stelt het inspectieschema bij ministeriële regeling vast. Daarin staan eisen opgenomen waar inspectie-instellingen zich aan moeten houden bij de uitvoering van controles. Voor een nadere onderbouwing van deze criteria wordt verwezen naar de concept-regeling (normenkader en inspectie-schema) die ik op 17 april jl. gedeeld heb met uw Kamer.

Indien inspectie-instellingen niet voldoen aan de aanwijzingsvoorwaarden kan hun verzoek tot aanwijzing dan wel lopende aanwijzing respectievelijk geweigerd of ingetrokken worden. Zij mogen dan geen controles in het kader van het toelatingsstelsel op het normenkader uitvoeren. De toelattende instantie zal namens de Minister toezicht houden op het naleven van de eisen voor aanwijzing door inspectie-instellingen.

Voor een nadere onderbouwing over de voorwaarden voor aanwijzing van inspectie-instellingen wordt verwezen naar de concept lagere regelgeving, die ik op 17 april jl. met uw Kamer heb gedeeld.

8.

Is zelfcertificatie in de wet opgenomen, vragen de leden van de VVD-fractie. Onder zelfcertificatie verstaan deze leden het volgende:

- (i) Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt een verklaring op waarin wordt vastgelegd aan welke eisen een organisatie en/of uitlener moet voldoen.*
- (ii) Deze verklaring wordt jaarlijks schriftelijk door een statutair bestuurder van de organisatie en/of uitlener ondertekend.*
- (iii) Met ondertekening verklaart de organisatie en/of uitlener dat zij zich in het betreffende jaar heeft gehouden aan de gestelde eisen.*

Zo nee, waarom niet en kan dat alsnog? Zo ja, hoe ziet dat eruit? En wat is de duur van de implementatie hiervan?

Het wetsvoorstel biedt geen ruimte voor zelfcertificatie en de regering acht de risico's van zelfcertificatie voor de effectiviteit van het stelsel op dit moment onaanvaardbaar groot. De ernst en omvang van de problemen in de uitleenmarkt, zoals onder andere beschreven in het advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten en publicaties van de Arbeidsinspectie¹⁸, duiden erop dat deze methode veel uitleners niet zou afschrikken om de regels te overtreden en desondanks te verklaren dat zij deze naleven, waardoor zij een toelating zouden kunnen krijgen. In lijn met de aanbevelingen van het Aanjaagteam vindt de regering dat het toelatingsstelsel in ieder geval dezelfde waarborgen moet hebben als het huidige SNA-stelsel om overtredingen te onderkennen. De regering sluit niet uit dat zelfcertificatie op een later moment een rol kan spelen als de uitleenmarkt is opgeschoond. Dat zou bijvoorbeeld kunnen als uit de evaluatie blijkt dat een groep uitleners een dermate laag risico op non-conformiteiten heeft, dat (gedeeltelijk) volstaan kan worden met zelfcertificatie.

¹⁸ Zie onder andere Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). Programmarapportage Uitzendbureaus 2020–2022. Beschikbaar via <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2023/07/03/programmarapportage-uitzendbureaus-2020-2022>.

Normenkader

1.

De leden van de BBB-fractie veronderstellen dat het normenkader nog moet worden uitgewerkt. Zij stellen de volgende vragen:

- Kan de regering de «Roadmap» delen die moet borgen dat dit gehele stelsel tijdig gereed is?*
- Wat zijn de «rode vlaggen» om invoering te temporiseren of op te schalen?*
- Is de regering bereid het normenkader en/of inspectieschema aan te passen indien blijkt dat een en ander onvoldoende uitvoerbaar is voor de marktpartijen?*
- Welke toetsbare criteria worden gebruikt voor de naleving van bestaande arbeidswetgeving?*

Het normenkader bestaat uit objectief toetsbare criteria aan de hand waarvan de naleving van de desbetreffende wetgeving kan worden getoetst. Het inspectieschema bevat voorschriften voor de inspectie-instellingen over de uitvoering van de controles.

Zoals reeds vermeld in de paragraaf 3 *Tijdpad van invoering en overgangsrecht* zijn het ontwerpbesluit waarin de onderwerpen waarop het normenkader ziet worden vastgesteld, en het concept voor de ministeriële regeling inmiddels gereed en op 17 april jl. met uw Kamer gedeeld. De ministeriële regeling bevat onder andere het uitgewerkte normenkader en het inspectieschema. De resultaten van de consultaties, toetsen en proefinspecties zijn in de aan uw Kamer gezonden concepten reeds verwerkt. Na afronding van de wetsbehandeling wordt het ontwerpbesluit voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Deze zomer verwacht ik het advies van de Raad voor Accreditatie inzake de ministeriële regeling. Uitgaande van een voorspoedige wetsbehandeling in de Eerste Kamer vertrouw ik erop dat de lagere regelgeving op tijd gereed is.

Daarnaast heeft SNA sinds kort een vrijwillige Wtta-module, waardoor uitleners bij een reguliere SNA-inspectie ook kunnen worden getoetst op de nieuwe Wtta-normen. Deze module dient als een toetsing van het normenkader in de praktijk, in navolging van de eerder uitgevoerde proefinspecties. Ervaringen die SNA opdoet met de vrijwillige Wtta-module worden in dit traject meegenomen.

2.

De leden van de VVD-fractie onderstrepen dat een stabiel normenkader bijdraagt aan de implementatie van de wet. Zij stellen hierover een aantal vragen:

- In het licht hiervan zijn de leden van de VVD-fractie benieuwd naar de visie van de regering of er voornemens zijn om met een regelmatige frequentie het normenkader aan te passen? Zo ja, hoe frequent? Zo nee, waarom niet?*
- Hoe zwaar moet een nieuwe norm zijn om het kader te wijzigen? Is er een minimumaantal van nieuwe normen waartoe kan worden besloten om het normenkader te wijzigen?*

Ik ben niet voornemens het normenkader frequent aan te passen, anders dan noodzakelijk is voor een effectief en uitvoerbaar stelsel. De regering heeft daartoe in het wetsvoorstel verschillende waarborgen ingebouwd. Het normenkader mag alleen bestaan uit eisen die bijdragen aan de doelen van het stelsel. Bij AMvB wordt verder uitgewerkt op welke onderwerpen de eisen in het normenkader dienen te zien. Deze lijst is limitatief. Het is niet mogelijk om het normenkader bij ministeriële

regeling uit te breiden met eisen die niet in de wet of in de AMvB zijn opgenomen. Dat is alleen mogelijk na aanpassing van de AMvB. Hiermee is geborgd dat een uitbreiding van het normenkader met aanvullende onderwerpen op een zorgvuldige en weloverwogen wijze tot stand komt. Over een aanpassing van de AMvB zal de regering consulteren en advies vragen aan – onder meer – het ATR. Omdat voor dit onderdeel van de AMvB een voorhangprocedure geldt, worden uitbreidingen van het normenkader expliciet voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer. Als een meerderheid van één van deze Kamers besluit niet in te stemmen, kan de AMvB geen doorgang vinden. De AMvB zal voor advies worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

De regering streeft naar een effectief en houdbaar stelsel, met zo beperkt mogelijke lasten en kosten voor alle betrokken partijen. Als de uitvoering van het normenkader door onvoorziene omstandigheden in de knel komt, zal de regering de regelgeving hierop aanpassen. Dat gebeurt volgens een zorgvuldig proces, waarin sociale partners een zwaarwegende adviesrol hebben.

Wijzigingen van technische aard kunnen – na overleg met betrokken partijen over de inhoud en het tijdpad van die inwerkingtreding – in de ministeriële regeling worden doorgevoerd. Betrokken partijen worden in de gelegenheid gesteld zich hierop voor te bereiden.

3.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben vragen over de uitvoeringspraktijk van de periodieke inspecties, in het bijzonder voor uitzendbureaus die arbeidsmigranten huisvesten.

1. *Op welke wijze wordt getoetst of de huisvesting voldoet aan de gestelde eisen binnen het normenkader?*
2. *Is er bij de inspectie-instellingen voldoende capaciteit om, naast het controleren van de bedrijfsvoering van de uitleners, ook de huisvesting te inspecteren?*
3. *Genieten werknemers bescherming als een uitlener zijn toelating kwijtraakt? Wat gebeurt er in het geval dat deze uitlener de huisvesting van deze werknemers verzorgt?*

Bij de controle op het normenkader zullen inspectie-instellingen bij uitleners periodiek controleren of de aangeboden huisvesting wordt aangeboden via een woningcorporatie of via een keurmerk dat bij cao is overeengekomen. Binnen het toelatingsstelsel is dit een administratieve controle. Deze controle is meegenomen in de inschatting van de benodigde opschaling van de inspectiecapaciteit.

Ten aanzien van huisvesting die wordt aangeboden via een keurmerk dat bij cao is overeengekomen, geldt dat de organisaties die het privaat keurmerk afgeven (zoals SNF) verantwoordelijk zijn voor de controles en handhaving van de aan dat keurmerk gekoppelde eisen en voor de daarvoor benodigde capaciteit. Een geaccrediteerde inspectie-instelling controleert periodiek de huisvestingslocaties van de aanbieder van de huisvesting. Als de huisvesting niet voldoet, en zaken niet worden hersteld, verliest de aanbieder van de huisvesting zijn keurmerk en wordt deze uit het register gehaald. Dit kan ook gevolgen hebben voor de toelating. De Minister van SZW kan dan namelijk de toelating van de desbetreffende uitlener schorsen of intrekken.

Om te voorkomen dat een arbeidskracht plotseling zijn baan verliest, treedt een negatief besluit over een toelating, zoals een schorsing, gefaseerd in werking. De uitlener kan, nadat het besluit is bekendgemaakt, nog maximaal vier weken bestaande terbeschikkingstellingen laten

doorlopen. De intrekking van de toelating heeft geen civielrechtelijke gevolgen. Het verliezen van de toelating doet niets af aan de werkgeversverplichtingen van de uitlener jegens zijn werknemers. De arbeidskracht behoudt zijn aanspraken jegens de uitlener met wie hij een arbeidsverhouding heeft.

4.

De leden van de VVD-fractie vragen aan hoeveel en wat voor soort tekortkomingen een inlener of uitlener zich schuldig moet maken voordat de betreffende inlener of uitlener uit het register wordt verwijderd.

De leden van de BBB-fractie merken op dat de Wtta regelt dat alle non-conformiteiten, zowel grote als kleine, gerapporteerd dienen te worden en dat deze allen binnen de conceptfase van het eindrapport aantoonbaar moeten worden hersteld.

- a. *De leden van de BBB-fractie merken op dat dit niet in lijn is met de aanpak van het SNA-keurmerk en dat dit zal leiden tot meer werk en regeldruk. Hoe ziet de regering dit en is zij bereid tot snelle reparatie.*
- b. *Moet een uitlenend bedrijf zijn deuren sluiten als de administratie kleine afwijkingen vertoont en daardoor niet volledig wordt voldaan aan de eisen van het normenkader, vragen deze leden. Zo ja, is dit proportioneel?*

Een uitlener die ook na de uitgebreide herstelmogelijkheden (zie antwoord 1 onder paragraaf 4 *Toelatingsproces*) niet voldoet aan de eisen in het normenkader, verkrijgt in beginsel geen toelating of verliest zijn eerder verleende toelating. Hiervoor geldt geen numerieke ondergrens.

Bij de internetconsultatie van een eerdere versie van de concept-regeling (normenkader en inspectieschema) hebben verschillende partijen, waaronder ook enkele inspectie-instellingen, zorgen geuit over de mate waarin inspectie-instellingen gebruik kunnen maken van hun expertise en professionele oordeel om feiten en omstandigheden mee te laten wegen bij het vaststellen van een non-conformiteit tijdens een private controle. Sommige inspectie-instellingen passen dit in de praktijk toe bij controles voor het SNA-keurmerk. De geuite zorgen vormden aanleiding voor aanpassing van de concept-regeling. Hierdoor kunnen de inspectie-instellingen bij non-conformiteiten van bepaalde normeisen de weging afschalen naar een «minder ernstige overtreding» als de overtreding niet structureel en niet substantieel is. Dit is van toepassing op dezelfde normeisen als bij SNA het geval is. Daarnaast hebben inspectie-instellingen de ruimte om hun deskundige beschouwing te delen met de toelatende instantie. De toelatende instantie zal de deskundige beschouwing van inspectie-instellingen meenemen bij de beoordeling van (de ernst van) de overtreding.

Na het proces met de inspectie-instelling, waarin een uitlener reeds herstel kan doorvoeren en aantonen, volgt waar nodig een tweede mogelijkheid tot herstel bij de toelatende instantie. Dit herstel kan plaatsvinden in de zienswijzeperiode. Bij minder ernstige overtredingen is de zienswijzeperiode ten minste vier maanden. In die periode kan de uitlener nog steeds herstel aantonen, als dat tijdens het private proces niet op tijd is gelukt. Uitleners hoeven namelijk niet alle non-conformiteiten te herstellen voordat het rapport wordt ingediend bij de toelatende instantie.

De regering vindt het wenselijk dat alle non-conformiteiten genoteerd worden in het inspectierapport. Ook als de weging van een non-conformiteit is afgeschaald. Dat is van belang voor de informatiepositie van de toelatende instantie, omdat de toelatende instantie verant-

woordelijk is voor het oordeel of een uitlener het normenkader naleeft en de evenredigheid van haar besluiten. De deskundige beschouwing van inspectie-instellingen neemt de toelatende instantie mee bij de beoordeling van (de ernst van) de overtreding.

In uitzonderlijke gevallen biedt het wetsvoorstel grond om direct tot intrekking over te gaan, bijvoorbeeld bij ernstige of stelselmatige overtreding van het normenkader of op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). De toelatende instantie zal in zulke gevallen aan de hand alle betrokken belangen oordelen of het bieden van een herstelmogelijkheid gepast is.

Inleners worden niet in het register opgenomen. Het register is bedoeld om openbaar te maken met welke uitleners ingevolge de Wtta rechtmatig zaken kan worden gedaan. De inlener is dus enkel gebruiker van het register.

5.

De leden van de VVVD-fractie hoeveel hersteltijd inleners en uitleners krijgen na de door de inspectie geconstateerde tekortkomingen. Verschilt deze hersteltijd van de termijn die wordt gegeven bij een Stichting Normering Arbeid-afkeuring, vragen deze leden. Zo ja, wat is de motivering van de regering voor dit verschil?

Uitleners krijgen twee herstelmogelijkheden voordat tot schorsing wordt overgegaan (zie antwoord 1 onder paragraaf 4 *Toelatingsproces*). De eerste mogelijkheid is bij de private inspectie-instelling, voordat het inspectierapport wordt ingediend bij de toelatende instantie. Inspectie-instellingen moeten uitleners ten minste dertig werkdagen (zes weken) geven voor herstel. Als er dan nog (meer) herstel nodig is, hebben uitleners richting de toelatende instantie een tweede mogelijkheid tijdens de zienswijzetermijn die zij van de TI krijgen bij een voorgenomen weigerings-, schorsings- of intrekkingbesluit. De TI stelt die termijn vast en houdt daarbij rekening met de ernst van de overtreding. Bij ernstige overtredingen stelt de TI een redelijke termijn voor een zienswijze vast. Bij minder ernstige overtredingen is de periode voor een zienswijze ten minste vier maanden. Ook als de uitlener bezwaar maakt tegen het bestreden besluit, kan de TI in het besluit op bezwaar rekening houden met in de tussentijd doorgevoerd herstel. Na inwerkingtreding van een schorsing volgt een laatste herstelperiode voordat de uitlener zijn toelating definitief kwijtraakt.

Het wetsvoorstel biedt uitleners meer herstelmogelijkheden dan bij de Stichting Normering Arbeid (SNA) het geval is. Een extra waarborg ten opzichte van de huidige werkwijze van SNA is dat in het toelatingsstelsel het inspectierapport pas na een eventuele herstelinspectie aan de TI wordt verstrekt. SNA schorst certificaathouders bij ernstige overtredingen («major non-conformiteiten») al voordat de uitlener herstel heeft kunnen doorvoeren en zonder dat de uitlener daar richting SNA een zienswijze op heeft kunnen geven. De regering heeft ervoor gekozen om hierin af te wijken van SNA vanwege de onder de Wtta meer ingrijpende gevolgen voor de uitlener bij het schorsen of intrekken van een toelating.

Inleners zijn geen partij in het toelatingsproces en zijn daar doorgaans niet bij betrokken. In één geval kunnen wel controles bij inleners plaatsvinden bij een zogenoemde «waarneming ter plaatse». Daarbij onderzoekt een inspectie-instelling in het kader van het loonverhoudingsvoorschrift bij de inlener of de arbeidskracht het werk doet waarop zijn of haar beloning is gebaseerd. Als dat niet zo is, kan dat gevolgen hebben voor de toelating van de uitlener, die verantwoordelijk is voor de juiste beloning van de

arbeidskracht. Ook een waarneming ter plaatse draait om naleving van het normenkader door de uitlener en heeft geen directe rechtsgevolgen voor de inlener. In de huidige concepten van het normenkader en inspectieschema is de waarneming ter plaatse nog niet opgenomen. In de beginfase zal deze – ook in verband met de beperkte inspectiecapaciteit – dus nog niet worden toegepast. Te zijner tijd zullen werkgeversorganisaties, vakbonden en inspectie-instellingen nauw worden betrokken bij de uitwerking ervan.

Rechtsbescherming

1.

De leden van de VVD-fractie vragen of inleners en uitleners de mogelijkheid hebben om tegen het besluit van de toelatende instantie in bezwaar te gaan? Zo ja, hoe ziet een dergelijke bezwaarprocedure eruit, vragen deze leden. Zo nee, waarom is die mogelijkheid er niet?

*Deze leden vragen verder welke implicaties een bezwaarprocedure met zich mee neemt voor het al dan niet beschikbaar kunnen stellen van arbeidskrachten? Voorziet de wet op dit onderdeel van een overgangsbe-
paling? Zo nee, waarom niet?*

Een afwijzing van een aanvraag tot toelating, een schorsing of een intrekking zijn beschikkingen waartegen bezwaar bij het bestuursorgaan (artikelen 1:3 en 7:1 Algemene wet bestuursrecht; hierna: Awb). Voordat de TI tot een dergelijk besluit overgaat, geldt allereerst het private proces bij een inspectie-instelling en daarna een zienswijzeprocedure (zie antwoord 1 onder paragraaf 4 *Toelatingsproces*). Nadat de TI een besluit vaststelt, maakt de TI het besluit bekend aan de uitlener en maakt deze de inhoud ervan bekend via het openbare register. Vanaf het moment van bekendmaking start ook de fase waarin de uitlener bezwaar kan maken tegen het besluit. Op basis van het bezwaarschrift besluit de TI of het bestreden besluit in stand blijft of niet. Op de procedure in bezwaar is hoofdstuk 6 Awb van toepassing. Dit betekent onder meer dat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken bedraagt (artikel 6:7 Awb). Het betekent voorts dat het bezwaar wordt beoordeeld door anderen binnen de TI dan die het bestreden besluit hebben genomen. Ook stelt de TI de uitlener in de gelegenheid om te worden gehoord en beslist de TI binnen zes weken op het bezwaar, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Tegen het besluit op bezwaar kan bij de bestuursrechter beroep worden ingesteld.

Inleners zijn geen direct belanghebbende bij besluiten van de toelatende instantie. Een inlener die zich op het standpunt stelt rechtstreeks te worden geraakt door een besluit over de toelating van een uitlener met wie hij zaken doet, kan uit eigen beweging bezwaar maken en beroep instellen. Het is aan de TI en uiteindelijk aan de bestuursrechter om vast te stellen of een inlener daadwerkelijk als belanghebbende bij het bestreden besluit kan worden aangemerkt.

Vanaf het moment dat een voor de uitlener negatief besluit is bekendgemaakt, mag die nog maximaal vier weken bestaande terbeschikkingstellingen laten doorlopen. De toelatende instantie kan deze periode verkorten als de feiten en omstandigheden, bijvoorbeeld de ernst van de misstanden, daartoe nopen. Na deze overgangstermijn moeten alle terbeschikkingstellingen zijn gestopt. Voor elk negatief besluit is in de wet dus een mogelijkheid voor de toepassing van een overgangsregeling opgenomen. In samenspraak met sociale partners heeft de regering hiermee beoogd een balans te vinden tussen met name de effectieve

bescherming van kwetsbare arbeidskrachten enerzijds en de rechtsbescherming van uitleners anderzijds. Mede gelet op deze gefaseerde inwerkingtreding van een negatief besluit, schorst het maken van bezwaar niet ook automatisch de werking van het bestreden besluit. Als de uitlener desalniettemin van mening is dat gedurende de bezwaarfase sprake is van bijvoorbeeld spoed of onherstelbare gevolgen, kan hij bij de bestuursrechter een voorlopige voorziening aanvragen. Hiermee kan worden bereikt dat het besluit pas in werking treedt nadat de TI een besluit op bezwaar heeft genomen.

2.

De leden van de BBB-fractie vragen welke rechtsbeschermingsgaranties de regering kan bieden omdat, zoals de Minister van SZW schrijft bij brief¹⁹ van 23 januari 2025, er opstartproblemen zullen zijn. Hoe zullen uitleners beschermd worden voor disproportionele besluiten van de TI, zeker in deze fase, vragen deze leden.

Het stelsel dat in het wetsvoorstel is vormgegeven is erop gericht om disproportionele besluiten in individuele gevallen te voorkomen. Voorbeelden hiervan zijn de hierboven beschreven processen voordat de TI een besluit neemt en dit in werking treedt. De toelating instantie zal hierbij met de menselijke maat opereren en uitleners krijgen in beginsel – behoudens de meest ernstige gevallen – altijd de mogelijkheid om herstel te tonen voordat een toelating wordt geweigerd, geschorst of ingetrokken. Bij het overgangsrecht is het uitgangspunt dat uitleners die tijdig een aanvraag hebben ingediend, mogen blijven uitlenen zolang de TI nog niet in staat is om op die aanvraag te beslissen. Uitlenen blijft dan op basis van de oude wet- en regelgeving toegestaan, ook als de toelatingsplicht in werking is getreden en de Nederlandse Arbeidsinspectie kan handhaven op de naleving ervan.

Op alle besluiten van de TI zijn – ook in de opstartfase – het bestuursrecht en de daarbij behorende algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing. Besluiten van de TI moeten daarmee naast het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, voldoen aan beginselen van zorgvuldigheid, deugdelijke motivering, *fair play* en rechtszekerheid. In het geval de uitlener zich op het standpunt stelt dat een besluit disproportioneel uitpakt, staat ten slotte de weg van bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Dit kan allereerst via een bezwaarprocedure bij de TI en vervolgens bij de bestuursrechter. Dat laatste kan in eerste aanleg bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

3.

De leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel beoogt werknemers beter te beschermen, ook als een uitlener de toelating wordt ontzegd of ingetrokken. Hoe wordt gewaarborgd dat arbeidskrachten niet ineens zonder werk of inkomen komen te zitten bij intrekking of afwijzing van de toelating, vragen deze leden? Is er voorzien in een vangnet of overgangsregeling voor de betrokken werknemers?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke bescherming werknemers genieten als een uitlener zijn toelating kwijtraakt? Wat gebeurt er in het geval dat deze uitlener de huisvesting van deze werknemers verzorgt?

Vanaf het moment dat een voor de uitlener negatief besluit, bijvoorbeeld een schorsing van de toelating, is bekendgemaakt, mag deze bestaande

¹⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 36 446, nr. 29

terbeschikkingstellingen nog maximaal vier weken laten doorlopen. De arbeidskracht die op dat moment wordt uitgeleend, heeft in die periode de gelegenheid om bijvoorbeeld een nieuwe werkgever te zoeken. De regering acht niet in het belang van de arbeidskracht om deze nog langer laten werken voor een uitlener van wie de toelating wordt geschorst of ingetrokken. Het verlies van een toelating doet niets af aan de werkgeversverplichtingen van de uitlener jegens zijn werknemers.

Op grond van de algemene regels van de Wet goed Verhuurderschap geldt de scheiding van huur- en arbeidsovereenkomst. Dit betekent dat de huisvesting van de arbeidsmigrant niet automatisch eindigt wanneer de arbeidsovereenkomst eindigt, wat meer stabiliteit en bescherming biedt voor arbeidsmigranten.

4.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze de inlener wordt geïnformeerd over een wijziging in de status als toegelaten of niet-toegelaten. En binnen welk tijdsbestek dient dit te gebeuren, vragen deze leden.

De toelatende instantie zal een elektronische attenderingsservice beschikbaar stellen in het openbaar register. Hier kunnen inleners zich abonneren op een specifieke uitlener (één of meerdere).

Als in het openbaar register de status van een uitlener verandert, krijgen de geabonneerden daar uiterlijk de volgende werkdag een melding van.

Verklaring omtrent het gedrag (VOG)

1.

In de Wtta is het overleggen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) voor rechtspersonen een verplicht onderdeel van het toelatingsproces voor uitleners. Deze verplichting geldt voor alle in Nederland gevestigde uitleners die arbeidskrachten ter beschikking stellen. De leden van de Volt-fractie willen graag van de regering weten of in het verleden is gebleken dat alle malafide uitleners niet zouden kunnen beschikken over een VOG en bonafide uitleners wel. Is het hebben van een VOG een betrouwbare indicator, vragen deze leden. En kan je op basis van het niet hebben van een VOG automatisch concluderen dat een uitlener zich niet aan de wet houdt of zal houden?

Op dit moment geldt voor uitleners geen VOG-vereiste. Er zijn daarom in de uitleensector geen ervaringsgegevens over het effect van dit vereiste.

De VOG is niet bedoeld als indicator of men zich wel of niet aan de wet houdt of zal houden, maar als instrument om het risico te beperken dat een aanvrager kan opleveren voor de samenleving. De VOG is één van de waarborgen in het stelsel, specifiek gericht op het strafrechtelijk verleden (strafblad) van (de bestuurders van) de organisatie. Voor een VOG-aanvraag voor rechtspersonen (VOG RP) onderzoekt de Dienst Justis van het Ministerie van Justitie en Veiligheid of (de bestuurders van) de organisatie in aanraking zijn geweest met justitie. Als er sprake blijkt van strafbare feiten, dan kijkt Justis of deze relevant zijn voor het doel waarvoor een VOG is aangevraagd. Als dat niet het geval is, vormen deze strafbare feiten geen belemmering voor het verstrekken van de VOG. Als dat wel zo is, maakt Justis een belangenafweging. Het belang van de aanvrager bij het verkrijgen van de VOG wordt afgewogen tegen het risico voor de samenleving als de VOG wordt afgegeven.

In de context van de Wtta betekent dat dat Justis de VOG-aanvraag alleen weigert als het strafrechtelijk verleden van (de bestuurders van) de organisatie een wezenlijk risico oplevert voor de samenleving, in relatie tot de doelstellingen van de Wtta. De naleving van fiscale, socialezekerheids- en arbeidswetgeving wordt hoofdzakelijk bestuursrechtelijk gehandhaafd. Een bestuursrechtelijke sanctie kan niet leiden tot weigering van een VOG. Het is daarom denkbaar dat een uitlener die over een VOG beschikt, zich – nu of later – niet aan de wet houdt. De Wtta bevat daarom – naast de VOG – aanvullende waarborgen, zoals de controles op het normenkader door inspectie-instellingen, de gegevens-uitwisseling met publieke toezichthouders en de Wet Bibob.

2.

De leden van de fractie van de BBB vragen hoe organisaties in het buitenland een VOG kunnen verkrijgen.

Een onderneming die buiten Nederland is gevestigd (met of zonder vestiging in Nederland) kan geen VOG voor rechtspersonen aanvragen. Deze verplichting is daarom niet van toepassing op dergelijke ondernemingen. Overwogen is aan deze ondernemingen een verklaring te laten overleggen die naar aard en strekking overeenkomt met een VOG en die door een daartoe bevoegde instantie van het land van vestiging is afgegeven. Hierbij is echter gebleken dat voor de beoordeling van een dergelijke verklaring kennis nodig is van het strafrechtelijke systeem van andere landen en de taal van die landen. Deze kennis is dusdanig specifiek, dat het niet proportioneel wordt geacht om deze eis in het toelatingsstelsel op te nemen. Bovendien is onbekend of en zo ja, welke landen een dergelijke verklaring kunnen overleggen. Een buitenlandse rechtspersoon met een of meer Nederlandse bestuurders dient wel voor de betreffende bestuurder(s) een VOG voor natuurlijke personen te overleggen. In dat geval worden deze bestuurders gescreend, maar niet de buitenlandse rechtspersoon.

3.

De leden van de BBB-fractie vragen of de Dienst Justis is toegerust op de extra vraag naar een VOG.

De leden van de VVVD-fractie merken op dat Dienst Justis in haar advies schrijft dat een gefaseerde invoering wenselijk is om de toename aan VOG-aanvragen beheersbaar te houden. Hoe beoordeelt de regering dit advies in het licht van een bredere overweging om het wetsvoorstel gefaseerd in te voeren, vragen deze leden.

De toelatende instantie en de Dienst Justis bezien de gevolgen van de gefaseerde invoering voor de beheersbaarheid van de stroom VOG-aanvragen. Uitgangspunt is dat de Dienst Justis de VOG-aanvragen zorgvuldig kan verwerken.

Financiële zekerheidstelling (waarborgsom)

1.

De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen over de gevolgen van de verplichting om financiële zekerheid te stellen via een waarborgsom:

- *Hoe groot is naar schatting van de regering de groep bestaande ondernemingen voor wie het voldoen aan de waarborgsom van 100.000 euro een belemmering vormt?*
- *In hoeverre acht de regering de waarborgsom van 50.000 euro voor startende ondernemingen haalbaar, specifiek voor kleinere ondernemingen?*

- *Hoe groot acht de regering de kans dat bedrijven besluiten te stoppen met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als gevolg van de verplichting tot het storten van de waarborgsom?*

De regering onderkent dat de verplichting om financiële zekerheid te stellen voor ondernemingen een financiële belemmering kan vormen. In hoeverre dit het geval is hangt sterk af van de individuele omstandigheden van de onderneming en van haar bestuurders. De overheid beschikt niet over gegevens over de financieringsruimte van ondernemingen. Bij voldoende professionaliteit en verdienvermogen worden ook kleinere uitleners in staat geacht om de waarborgsom te financieren.

Voor de duidelijkheid, voor een deel van de bestaande ondernemingen geldt deze verplichting niet omdat op hen het overgangsrecht van toepassing is. Dat is het geval als zij bij de inwerkingtreding van het stelsel al vier jaar arbeidskrachten ter beschikking stellen en een verklaring van de Belastingdienst kunnen overleggen waaruit blijkt dat zij aan hun fiscale verplichtingen hebben voldaan. Voor een onderneming die niet onder dit overgangsrecht valt, is de mogelijke belemmering tijdelijk. De verplichting vervalt immers voor ondernemingen die vier jaar arbeidskrachten ter beschikking hebben gesteld, mits er in die periode geen verhaal op de waarborgsom is genomen.

Naar het oordeel van de regering zal het merendeel van de startende ondernemingen in staat zijn om een waarborgsom te financieren. In voorkomende gevallen zal dit echter niet het geval zijn. Dit hangt af van de individuele omstandigheden. Kleine startende ondernemingen met een beperkt verdienvermogen kunnen mogelijk geen waarborgsom financieren. Gelet op de ernst van de misstanden die – onder meer – door het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten zijn geconstateerd, acht de regering dit een te rechtvaardigen gevolg.

De verplichting om een waarborgsom te storten beoogt vluchtig ondernemerschap tegen te gaan. Naar verwachting zal een aanzienlijk deel van de bedrijven die hun verdienmodel baseren op het benadelen van hun arbeidskrachten en de Staat, besluiten om te stoppen. Dat is een beoogd effect.

Ook ondernemingen met een zeer gering verdienvermogen zullen mogelijk besluiten te stoppen. Er blijft naar het oordeel van de regering na de invoering van het wetsvoorstel voldoende perspectief voor uitleenbedrijven.

2.

De leden van de PVV-fractie merken op dat de Minister tijdens het debat in de Tweede Kamer de Minister de keuze verdedigt voor een vaste waarborgsom van 100.000 euro²⁰, maar niet ingaat op de mogelijkheid van differentiatie naar bedrijfsomvang.

Is onderzocht of een proportioneel systeem van financiële zekerheidsstelling mogelijk is, bijvoorbeeld afhankelijk van omzet of personeelsomvang, om onnodige toegangsdrempels voor kleine en middelgrote uitleners te vermijden, vragen deze leden.

Bij de voorbereidingen van het wetsvoorstel is de mogelijkheid onderzocht om bij de hoogte van de financiële zekerheidsstelling te differentiëren naar de omzet van de uitlener. Hieruit is de conclusie getrokken dat een dergelijke differentiatie niet uitvoerbaar is. De omzet van uitleners fluctueert in de tijd, in het bijzonder bij startende ondernemingen. Daar

²⁰ Idem, blz. 4.

komt bij dat verifieerbare gegevens over de omzet per definitie betrekking hebben op een verstreken tijdvak. Differentiatie naar omzet is dus niet mogelijk zonder een wezenlijke verhoging van de uitvoeringskosten, administratieve lasten en misbruikrisico's. De regering heeft er daarom voor gekozen om alleen voor startende ondernemingen een verlaagd bedrag te hanteren.

3.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben de volgende vragen. Deze leden constateren dat in het nieuwe stelsel uitleners alleen nog maar een toelating kunnen geven als ze voldoen aan de eisen binnen het nieuwe normenkader en een waarborgsom betalen. Dit is voor starters 50.000 euro en bouwt na een halfjaar op naar 100.000 euro, en komt na vier jaar te vervallen. Zij stellen hierover de volgende vragen.

1. *Waarom is er gekozen voor deze bedragen?*
2. *Is er in voorbereidend overleg met marktpartijen gesproken over de gevolgen van dit bedrag voor de kleinere bedrijven die als uitleners worden gedefinieerd?*
3. *Wat gebeurt er met de waarborgsom in het geval dat een uitlener zijn toelating wordt ontnomen? Bij welke instantie komt dit terecht, en wat doen zij met het geld dat niet teruggegeven wordt?*
4. *Dienen alle toetredende uitleners de waarborgsom te betalen, ook degenen die al SNA-gecertificeerd zijn? Wat zijn hierbij de criteria?*

De hoogte van de bedragen waarvoor uitleners financiële zekerheid moeten stellen, berust op een afweging tussen het streven om vluchtig ondernemerschap effectief tegen te gaan en om uitleners voldoende perspectief te blijven bieden. Het bedrag moet hoog genoeg zijn om de «winst» van vluchtig ondernemerschap, te weten het onbetaald laten van vorderingen van arbeidskrachten of de Staat, in betekenende mate weg te nemen, maar niet zo hoog dat het ondernemingsperspectief van uitleners te zeer wordt aangetast. De regering meent dat met de gekozen bedragen hiertussen een goede balans is gevonden. Het bedrag van € 100.000 stemt overeen met het verzoek van de Tweede Kamer en het advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten om voor uitzendbureaus een waarborgsom van € 100.000 vast te stellen.²¹ Voor startende uitleners vindt de regering dit bedrag te hoog; voor hen is dit vastgesteld op € 50.000.

Het wetsvoorstel is voorbereid met een stuurgroep waarin – naast onder meer vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties – ook de branchepartijen waren vertegenwoordigd. Met deze stuurgroep is uitgebreid gesproken over – onder meer – de methoden om financiële zekerheid te stellen en de hoogte van de bedragen.

Een uitlener die stopt met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, kan de toelatende instantie verzoeken om restitutie van de waarborgsom. De toelatende instantie zal hiermee instemmen tenzij een of meer begunstigden van de waarborgsom (arbeidskrachten, de Arbeidsinspectie of de Belastingdienst) hierop verhaal hebben genomen. De restitutie wordt na het beëindigen van de terbeschikkingstelling enige tijd aangehouden om de begunstigden hiertoe in staat te stellen. Na de afwikkeling van dat verhaal wordt het resterende bedrag aan de voormalige uitlener betaald.

Uitleners die niet onder het overgangsrecht voor de financiële zekerheidstelling vallen, dienen een waarborgsom te betalen, ook uitleners met een

²¹ Motie-Bruins c.s., Kamerstukken II 2019/20, 35 359, nr. 20

SNA-certificaat. De voorwaarden voor het overgangsrecht zijn geregeld in artikel 23c van dit wetvoorstel. Kort gezegd betreft dit uitleners die bij de invoering van het stelsel tenminste vier actief arbeidskrachten ter beschikking hebben gesteld en die kunnen aantonen dat zij aan hun fiscale verplichtingen hebben voldaan. Dit kunnen ook uitleners met een SNA-certificaat zijn.

4.

De leden van de BBB-fractie merken op dat het bureau een waarborgsom moet betalen van 100.000 euro als garantie, tenzij het bedrijf vier jaar lang onafgebroken in het handelsregister staat én bij indiening van de aanvraag een verklaring van de Belastingdienst (niet ouder dan 3 maanden) kan verstrekken waarin staat dat alle verschuldigde belastingen en premies zijn voldaan, zo lezen de leden van de BBB-fractie. Zij stellen hierover de volgende vragen.

- a. *In welke mate is getoetst of de Belastingdienst deze nieuwe vraag kan verwerken?*
- b. *Waarom is gekozen voor een vast bedrag in plaats van een gedifferentieerd model? Een waarborgsom van deze omvang zal voor een kleinere of middelgrote uitlener een serieus liquiditeitsprobleem opleveren. Een gemiddelde detacheerder of uitlener met gemiddeld 35 medewerkers heeft meestal een buffer van 50.000 tot 150.000 euro aan direct opeisbare vorderingen en bankrekeningen. Heeft de regering naar de impact op kleinere MKB-bedrijven gekeken? Zo ja, waarom is dan gekozen voor deze hoge «one size fits all» grens? Zo nee, waarom niet en ziet de regering mogelijkheden om alsnog een differentiatie door te voeren of een coulance regeling?*
- c. *De hoge waarborgsom en de kosten voor de periodieke audit kunnen leiden tot een verdere concentratie van diensten bij de grote leveranciers en het aldus uit de markt drukken van kleinere bedrijven en startups. Is daar rekening mee gehouden, en hoe groot is het te verwachten effect?*
- d. *Welke situatie doet zich voor als in de periode 1 januari 2023 – 1 januari 2027 een wijziging in de rechtsvorm heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld van eenmanszaak naar bv?*
- e. *Hoe wordt in geval van fusies en overnames deze vier jaar-periode beoordeeld?*
- f. *Hoe kunnen uitleners aantonen dat zij in deze periode arbeidskrachten ter beschikking hebben gesteld?*
- g. *En hoe frequent of duurzaam? Gedurende alle jaren minimaal een of is het zo af en toe uitzenden (bijvoorbeeld omdat het niet onder de «core business» valt) ook voldoende?*
- h. *Wat is de situatie indien een bedrijf een holding is met meerdere uitzenders die ieder voor zich voldoen aan het effectief ter beschikkingstellen en financieel afdragen van belastingen? Moet ieder bedrijf dan de waarborgsom betalen of alleen de holding?*
- i. *Wat is de situatie indien een eenmansbedrijf adviesdiensten verricht of bijvoorbeeld software bouwt of implementeert en al dan niet frequent gedurende het project een tweed inzet kan doen waarbij hij/zij door middel van een mark up deze additionele kracht factureert? Kan de regering dit soort hele specifieke gevallen die niets van doen hebben met arbeidsmigranten een status aparte geven, zo ja hoe, zo nee, waarom niet?*
- j. *Wat is de situatie indien twee zusterbedrijven personeel aan elkaar uitlenen? Dit gebeurt vaak in multinationale ICT en consultancy bedrijven, óók «crossborder». Maakt het verschil of dit tegen kostprijs, kostprijs met een mark-up of commercieel tarief is?*
- k. *Ook binnen het internationale ecosysteem van het voetbal is het gebruikelijk én noodzakelijk dat spelers, trainers en scheidsrechters tijdelijk (via huurconstructies of kortlopende contracten) bij andere*

clubs werkzaam zijn. Deze uitwisselingen zijn zorgvuldig geregeld via KNVB, FIFA- en UEFA-regelgeving. Daarbij gelden strikte voorwaarden ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, verblijfsstatus en registratie van contracten. Kan de regering toelichten hoe met dit soort situaties om te gaan?

- l. De huidige systematiek van de Wtta – in het bijzonder de beslistermijn van 8 weken – is praktisch onuitvoerbaar binnen de realiteit van de ICT-branche, de Consulting sector of de sportwereld en haar specifieke transferperiodes en geldende regels in het voetbal, die zich vaak beperken tot enkele weken en/of momenten per jaar. Zonder uitzondering worden Nederlandse clubs, de KNVB en verschillende functies in de sector hierdoor uitgesloten van de internationale voetbalwereld, transfermarkt, met grote gevolgen voor hun concurrentiepositie, talentontwikkeling en economische vitaliteit van onze sector. Hoe ziet de regering dit?*

- m. De AMvB biedt gelukkig ruimte voor maatwerk. Die route biedt perspectief voor sectoren en functies waarvoor:*

- het doel van de wet reeds effectief geborgd is, én*
- de uitvoerbaarheid in de praktijk problematisch en onmogelijk is.*

Daarom is volgens de leden van de BBB-fractie een zorgvuldige en tijdige invulling van de AMvB-optie van belang met duidelijke criteria voor bepaalde sectoren en functies daarbinnen. Hoe betreft de regering actief de praktijkkennis vanuit de sectoren?

- a. De Belastingdienst heeft het wetsvoorstel getoetst op uitvoerbaarheid. De bedoelde verklaring van de Belastingdienst betreft een zogeheten schone verklaring betalingsgedrag. De Belastingdienst verstrekt deze verklaringen reeds sinds jaar en dag in het kader van de fiscale inleners- en ketenaansprakelijkheid. Verzoeken om een verklaring betalingsgedrag van ondernemers die in aanmerking willen komen voor het overgangsrecht voor financiële zekerheid kunnen derhalve worden behandeld binnen de bestaande werkprocessen van de Belastingdienst.*
- b. De keuze voor een vast bedrag is in deze paragraaf al toegelicht in antwoord op dezelfde vraag van de PVV-fractie.*
- c. De hoogte van de waarborgsom berust op een afweging tussen het streven om vluchtig ondernemerschap effectief tegen te gaan, zonder dat dit teveel ten koste gaat van het ondernemingsperspectief voor uitleners. Financiering van de waarborgsom is naar het oordeel van de regering voor het merendeel van de uitleners goed mogelijk. Let wel, voor bonafide uitleners die aan de gestelde voorwaarden voldoen, vervalt de waarborgsom na vier jaar. Uitleners met een erg gering verdienvermogen zullen mogelijk samengaan met andere uitleners. Gelet op het momenteel – zeker in internationaal perspectief – zeer grote aantal Nederlandse uitleners lijkt enige concentratie in de uitleensector niet problematisch. Juist met het oog op startups geldt voor startende uitleners een lagere waarborgsom.*
- d. De regering veronderstelt dat dit onderdeel van de vraag betrekking heeft op de voorwaarden voor het overgangsrecht op grond waarvan bestaande uitleners worden uitgezonderd van de verplichting om financiële zekerheid te stellen (artikel 23c). Bepalend is of de uitlener in de vier jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de toelatingsplicht onafgebroken is ingeschreven en geregistreerd als onderneming of rechtspersoon die (kort gezegd) arbeidskrachten ter beschikking stelt. Beoogd is te regelen dat de verplichting niet geldt als een uitlener kan aantonen dat hij – ongeacht de wijziging van rechtsvorm – in de betreffende periode onafgebroken als zodanig is geregistreerd en ook aan de overige voorwaarden voldoet. Dit betekent onder meer dat de betreffende uitlener moet aantonen dat hij zowel in de periode van de eenmanszaak, als na de omzetting in een BV arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld.*

- e. Ook een uitlener die bij een fusie of een overname is betrokken, zal – om voor het overgangsrecht in aanmerking te komen – aan de voorwaarden moeten voldoen. De betreffende uitlener moet kunnen aantonen dat hij in de vierjaarperiode vóór en na de fusie of overname arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld.
- f. De wijze waarop een uitlener kan aantonen dat hij arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld, is niet geregeld dus in beginsel vormvrij. De toelatende instantie kan hier via beleidsregels nadere richtlijnen over opstellen en beoordeelt of de uitlener hierin is geslaagd.
- g. Met deze voorwaarde wordt voorkomen dat uitleners die gedurende voormelde periode inactief waren («slapende rechtspersonen») voor het overgangsrecht in aanmerking komen. Hiervoor geldt eveneens dat dit ter beoordeling van de toelatende instantie is.
- h. De financiële zekerheidstelling is een voorwaarde voor het verkrijgen van toelating. Alle ondernemingen of rechtspersonen die arbeidskrachten ter beschikking stellen moeten toelating aanvragen. Indien binnen een holding meerdere ondernemingen of rechtspersonen als uitlener opereren, dienen deze separaat toelating aan te vragen en financiële zekerheid te stellen.
- i. Over dergelijke specifieke situaties kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan. Meer in het algemeen merkt de regering op dat het wel of niet van doen hebben met arbeidsmigranten binnen de Wtta geen criterium is.
- j. Verondersteld wordt dat deze deelvraag betrekking heeft op dochterondernemingen binnen een holding die aan elkaar personeel uitlenen. Deze vorm van uitlenen wordt niet beschouwd als toelatingstelling van arbeidskrachten in de zin van dit wetsvoorstel. De toelatingsplicht is hierop dan niet van toepassing, ongeacht het tarief dat de ondernemingen elkaar in rekening brengen. De verplichting om financiële zekerheid te stellen geldt alleen voor toelatingsplichtige ondernemingen.

De overige onderdelen van deze vraag zijn beantwoord in paragraaf 2 *Reikwijdte en uitzonderingen*.

5.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de SP en OPNL merken op dat de wet een waarborgsom van 100.000 euro verplicht stelt, maar toelaat dat deze na verloop van tijd vervalt. Waarom is hiervoor gekozen, vragen deze leden? Is de regering het met hen eens dat deze waarborgsom juist altijd beschikbaar zou moeten blijven, aangezien resultaten uit het verleden geen garantie bieden voor de toekomst?

De regering heeft er bewust voor gekozen om de verplichting om financiële zekerheid te stellen te laten vervallen voor uitleners bij wie gedurende vier opeenvolgende jaren uitlenen geen onrechtmatig handelen jegens hun arbeidskrachten en de Staat is geconstateerd. De waarborgsom neemt het financiële voordeel van vluchtig ondernemerschap geheel of gedeeltelijk weg. Het is inderdaad niet uitgesloten dat een onderneming die haar verplichtingen vier jaar is nagekomen, op een later moment alsnog vorderingen onbetaald laat. Na die vier jaar ligt het minder voor de hand dat dit het gevolg is van een vooropgezet verdienmodel, zoals vluchtig ondernemers hanteren.

Relevant hierbij is dat de verplichting om een waarborgsom te storten een financiële drempel opwerpt voor uitleenbedrijven. Een maatregel die een drempel opwerpt voor ondernemerschap moet proportioneel zijn, in relatie tot het doel dat daarmee wordt beoogd. Indien een uitlener tenminste vier jaar aan zijn verplichtingen heeft voldaan, acht de regering deze maatregel niet langer proportioneel.

Toelatende instantie

1.

De leden van de fractie van D66 stellen dat voor werkgevers en werknemers rechtszekerheid in toelating en handhaving cruciaal is. Hoe borgt de regering dat de toelatings- en handhavingssystematiek juridisch houdbaar en consistent wordt toegepast en dat er voldoende capaciteit is om te voorzien in een zorgvuldige bezwaar- en beroepsmogelijkheden bij onterechte intrekking of afwijzing, vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie stellen dat de uitvoering veel capaciteit vraagt van uitvoeringsorganisaties én bedrijven. De regering investeert in personeel, maar er is nog een tekort aan capaciteit en ook aan deskundigheid. Deze leden vragen hoe de regering zorgt voor voldoende en tijdige voorbereiding, capaciteit en ondersteuning bij uitvoerende organisaties zoals SNA, Inspectie SZW, IND en UWV?

Het Ministerie van SZW ligt op koers om de toelatende instantie op tijd ingericht te hebben. De voorbereidingen voor de inrichting van de toelatende instantie lopen al sinds 2023 en zijn geïntensiveerd sinds het besluit om de TI als eenheid binnen het Ministerie van SZW vorm te geven. Alle betrokken partijen voelen daarbij grote urgentie. De beoogde planning is ambitieus en kent risico's, en is onder andere afhankelijk van een voorspoedig verloop van het wetgevingsproces. In een brief aan uw Kamer en de Tweede Kamer van 24 april jl.²² en brieven aan de Tweede Kamer van 23 januari jl.²³ en 25 oktober jl.²⁴ is nader ingegaan op de planning en de bijbehorende risico's.

Het toelatingsproces wordt uitgewerkt in procesbeschrijvingen en werkinstructies. Bij de ontwikkeling van het zaakstelsel wordt verder rekening gehouden met functionele eisen en wensen die voortvloeien uit de Wtta, zodat het informatiesysteem het toelatingsproces zo goed mogelijk ondersteunt.

Waar de Wtta hiervoor ruimte biedt en dit wenselijk wordt geacht, zal de Minister voorts beleidsregels vaststellen. Met deze beleidsregels geeft de Minister invulling aan de beslissingsruimte die hij heeft op grond van de Wtta. Het vaststellen van beleidsregels draagt bij aan stelselmatigheid en consistentie in de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheden.

De Minister is voornemens de verantwoordelijkheid voor behandeling van bezwaar en beroep te beleggen binnen de toelatende instantie. Hiertoe zullen medewerkers worden geworven. Personeel zal gefaseerd worden aangenomen, rekening houdend met de invoering van het stelsel en benodigde inwerktijd. Geworven personeel zal een intern opleidingsprogramma doorlopen.

Gezien de complexe aard van veel bestuursrechtelijke geschillen, overweegt de toelatende instantie ten slotte om voor beroepsprocedures een gespecialiseerde bestuursrechtadvocaat in te schakelen. In dat geval zullen de juristen van de toelatende instantie intensief worden betrokken bij de procedures, zodat de toelatende instantie kennis en ervaring kan opdoen.

De stand van zaken bij de Arbeidsinspectie is als volgt. De aanvankelijk aangekondigde uitbreiding met 90 fte is reeds voltooid. De werving van

²² Kamerstukken I, 2024/25, 36 446, D

²³ Kamerstukken II, 2024/25, 36 446, nr. 29

²⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 36 446, nr. 15

de in een later stadium aangekondigde 45 fte is begonnen. De Arbeidsinspectie zal ruim voor de beoogde datum van 1 januari 2028 gereed zijn voor de handhaving op de Wtta. Tot dat moment wordt de extra capaciteit ingezet op handhaving in de uitzendsector op basis van de al bestaande arbeidswetten.

2.

De leden van de D66-fractie achten het – gezien de uitdagingen rond de implementatie – belangrijk om realistisch te kijken naar het tijdpad van de wet. Hoe beoordeelt de regering de haalbaarheid van deze planning in het licht van de beperkte uitvoeringscapaciteit, vragen deze leden.

Ik beschouw de planning voor de uitvoering van het toelatingsstelsel als haalbaar en realistisch, maar ambitieus. Om die reden is gekozen voor een gefaseerde implementatie op basis van een aantal mijlpalen zoals het aanwijsloket, het aanmeldloket, inwerkingtreding van de wet en het aanvraagloket. Deze aanpak maakt het mogelijk om producten en processen stapsgewijs op te leveren, wat bijdraagt aan een flexibele en adaptieve uitvoering. Tevens biedt de gefaseerde opbouw ruimte voor tussentijdse bijstellingen en verbeteringen op basis van ervaringen uit de praktijk.

Ook de toelatende instantie zal voldoende capaciteit moeten hebben voor de uitvoering van de wet. De capaciteitsvraag bij de TI is sterk afhankelijk van onder andere het aantal uitleners. Op dit moment gaat de TI ervan uit dat als er 15.000 uitleners zijn binnen het stelsel, zij circa 150 fte aan medewerkers nodig heeft. Ook dit aantal blijft een schatting. Het uiteindelijke aantal is van veel factoren afhankelijk, waaronder de complexiteit van de aanvragen, het aantal non-conformiteiten (overtredingen van het normenkader) per uitlener, en het aandeel bezwaar- en beroepszaken. De TI heeft aan de hand van o.a. bovenstaande onzekerheden verschillende scenario's doorgerekend. Met de kennis van nu komt het meest realistische scenario op dit moment uit op circa 150 fte.

3.

De leden van de BBB-fractie vragen welke plannen gereed zijn om de betrokken bedrijven voor te lichten, te begeleiden etc. Hoe zal het gehele proces softwarematig ondersteund worden, vragen deze leden.

De VVD-fractie stelt de regering twee vragen over de inwerkingtreding van de wet en de wijze van communicatie richting de sector: Wanneer worden alle betrokkenen geïnformeerd over de finale manier van implementeren?

Hoe wordt geborgd dat communicatie over het overgangsrecht helder is voor de sector? Welke rol heeft de overheid hierin?

Uitleners en inleners worden op de volgende momenten geïnformeerd en geactiveerd, zodat zij hun rechten en plichten kennen en weten wat ze wanneer moeten doen om toelating aan te vragen.

- Zodra de Wtta is aangenomen door de Eerste Kamer, wordt een 1.0 versie gelanceerd van de website www.toeganguitleenmarkt.nl. Via deze 1.0 versie worden uitleners en inleners volledig geïnformeerd over de inhoud en consequenties van de Wtta.
- Uiterlijk 1 januari 2026 wordt een communicatiecampagne gelanceerd die er tot 1 juli 2027 voor moet zorgen dat alle uitleners en inleners bereikt, geïnformeerd en geactiveerd worden. In de campagne gaat speciale aandacht uit naar de ondernemingen die zichzelf nu nog niet als uitlener identificeren, omdat zij zichzelf niet zien als uitzendbureau, maar alleen medewerkers uitleen als nevenactiviteit. Het primaire

doel van de campagne is dat alle uitleners zich op tijd voorbereiden, zodat zij gebruik kunnen maken van het overgangsrecht en voor 1 juli 2027 voldoen aan alle toelatingsvoorwaarden.

- De eerste fase van de campagne heeft als doel het verhogen van de bekendheid onder uitleners en inleners van de Wtta en de rechten en plichten die daaruit voortkomen.
- De tweede fase van de campagne richt zich op het bereiken en informeren van de ondernemingen die zichzelf niet identificeren als uitlener.
- De derde fase van de campagne richt zich op het activeren van alle uitleners, zodat zij zich op tijd aanmelden voor het overgangsrecht en op tijd voldoen aan alle toelatingsvoorwaarden.
- Gedurende de campagne zal de website toeganguitleenmarkt.nl zich verder ontwikkelen.
 - De 2.0 versie wordt het hart van de communicatie waarnaar de campagne verwijst. De website biedt dan meer informatie over de kernachtige boodschappen die via (sociale) massa media en andere kanalen zijn verzonden. De website zal dan ook campagnemiddelen bevatten, zoals explainer videos, infographics, Q&A's en online hulpmiddelen die uitleners en inleners helpen met het beantwoorden van vragen, zoals: ben ik een uitlener?
 - De 3.0 versie bevat ook functionaliteiten die uitleners nodig hebben om zich aan te melden voor het overgangsrecht en om toelating aan te vragen. De website is dan de centrale plek geworden waar uitleners alle informatie kunnen vinden en al hun zaken m.b.t. hun toegang tot de uitleenmarkt kunnen regelen.
 - De 4.0 versie bevat uiteindelijk ook het openbare register waar inleners kunnen checken of een specifieke uitlener is toegelaten tot de uitleenmarkt.
- Naast de inzet van de website en de communicatiecampagne, wordt ook een communicatietoolkit ontwikkeld die communicatiepartners zoals de inspectie-instellingen, de brancheorganisaties en de KvK ondersteunt in hun communicatie over de Wtta. Naast de ondersteuning van partners is het doel dat alle partners door gebruik van de toolkit consistent en inhoudelijk correct communiceren, zodat de doelgroepen niet in verwarring gebracht worden.
- De inspectie-instellingen worden daarnaast voorbereid op hun toekomstige rol in het toelatingsstelsel. Dit verloopt via de plenaire en bilaterale samenwerking tussen de toelatende instantie i.o. en de inspectie-instelling. Deze samenwerking is gestart in maart 2024.

De hiervoor beschreven website, communicatiecampagne en toolkit worden gemaakt in samenwerking met een creatief communicatiebureau, dat interactieve middelen ontwikkelt (zoals explainer video's, infographics en online hulpmiddelen), die zowel tekstueel duidelijk en voor iedereen begrijpelijk zijn, maar ook de kracht van het beeld (foto's, animaties) gebruikt om de doelgroepen te informeren.

Op creatieve wijze wordt naast een duidelijke tekstuele toelichting van het overgangsrecht, ook een infographic gecommuniceerd van de wegen die uitleners bewandelen om toelating aan te vragen. Een van die wegen is toelating aanvragen via het overgangsrecht. De infographic maakt ook duidelijk op welke momenten welke stappen gezet moeten worden om toelating aan te vragen.

De rol van de overheid is om via de website en de communicatiecampagne ervoor te zorgen dat alle uitleners en inleners op tijd bereikt en geïnformeerd worden, zodat zij zich op tijd voorbereiden en hun rechten en plichten kennen. Hierbij zullen we ook de sector betrekken.

De softwarematige ondersteuning is nader toegelicht in het antwoord op onderstaande vraag van de PVV-fractie.

4.

De leden van de PVV-fractie constateren dat in de stukken een verwijzing ontbreekt naar benodigde digitale systemen voor aanvraagverwerking, toezicht en communicatie tussen betrokken instanties. Welke ICT-systemen worden ontwikkeld of aangepast ten behoeve van de uitvoering van het toelatingsstelsel, en is tijdige realisatie daarvan gegarandeerd, vragen deze leden.

Er wordt een nieuw zaaksysteem ontwikkeld ten behoeve van de digitalisering en automatisering van het primaire proces van de toelattende instantie (het beoordelingsproces). Dit zaaksysteem heeft tevens een functie in de uitvoering van het toelatingsstelsel, namelijk gegevensuitwisseling. Dit zaaksysteem bestaat uit meerdere componenten, die door het formuleren van bijbehorende mijlpalen tijdig moeten worden gerealiseerd. Hiermee wordt zo goed als mogelijk een tijdige realisatie van de benodigde ICT-systemen gewaarborgd.

5.

De leden van de Volt-fractie vragen hoe het optuigen van de toelattende instantie zich verhoudt tot de taakstelling die de regering heeft opgelegd aan het ambtenarenapparaat.

Het optuigen van de toelattende instantie is niet van invloed op de apparaatstaakstelling en vice versa. Het personeel van de TI wordt uiteindelijk kostendekkend gefinancierd door het innen van leges.

Toezicht en handhaving

Capaciteit Arbeidsinspectie

1.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en OPNL merken op dat er circa 15.000 uitleners actief zijn in Nederland. Zij stellen hierover enkele vragen:

- Hoe houdt de Arbeidsinspectie toezicht op zo'n groot aantal?*
- Is er een actueel overzicht van het aantal uitzendbureaus beschikbaar?*
- Vindt de regering het wenselijk dat het aantal uitzendbureaus wordt teruggebracht, mede met het oog op effectieve controle? Zo ja, wat zou een werkbaar aantal zijn?*

De leden van de VVD-fractie vragen hoe geverifieerd wordt of inleners uitsluitend zakendoen met toegelaten uitleners en hoeveel tijd dat kost.

De leden van de PVV-fractie constateren dat in het wetsvoorstel is opgenomen dat uitleners alleen arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen indien zij daartoe toegelaten zijn. Zij merken echter op dat in de parlementaire stukken de beschrijving ontbreekt van handhavingsmechanismen indien niet-toegelaten uitleners toch actief zijn. Welke specifieke handhavingsmaatregelen worden getroffen tegen uitleners die zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking stellen, en hoe wordt dit in de praktijk gecontroleerd, vragen deze leden?

De Arbeidsinspectie ziet toe op de naleving van de toelatingsplicht. Inleners die die zakendoen met niet-toegelaten uitleners kunnen een boete krijgen van de Arbeidsinspectie.

De Arbeidsinspectie kent twee vormen van toezicht: actief toezicht op basis van risicoanalyse en reactief toezicht op basis van meldingen en verzoeken die bij de Arbeidsinspectie worden gedaan. Beide vormen worden ingezet voor de uitzendbranche. Omdat de Arbeidsinspectie lang niet in staat is om toezicht te houden bij alle uitzendbureaus is risicoanalyse van groot belang. Dat draagt eraan bij dat de Arbeidsinspectie toezicht houdt bij die bedrijven waar dat het hardst nodig is.

De inzet van de Arbeidsinspectie bestaat vervolgens uit een mix van interventies. De keuze van de interventie is afhankelijk van de drijfveren en motieven van (niet) naleven van werkgevers, en is gericht op het verbeteren van hun nalevingsgedrag. Sommige bedrijven leven de regels bewust niet na. Het motief is in die gevallen meestal financieel gewin. Zij moeten rekening houden met een stevige aanpak. Daarbij gaat het om strenge handhaving door middel van boetes, stilleggingen en eventueel een strafrechtelijke aanpak. Deze aanpak wordt geleverd vanuit de programma's of de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie. Werkgevers die de regels niet kennen of niet (denken te) kunnen toepassen, worden tot naleving aangezet door onder andere communicatie gericht op het uitleggen van de regels, het vergroten van kennis over het toepassen ervan en zelfinspectietools.

De regering heeft geen positie over het gewenste aantal uitzendbureaus of uitleners in Nederland. Met de Wtta verwacht de regering dat alleen nog bonafide uitleners actief zullen zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het aantal uitleners is daarbij geen doel op zich.

Het aantal uitleners is geen goede indicatie voor de werkdruk van de Arbeidsinspectie. Het toezicht op de Wtta door de Arbeidsinspectie betreft een aanvullende controle, die naast bestaande controles op wet- en regelgeving plaatsvinden. De Arbeidsinspectie gaat hierbij risicogericht te werk. Het effect van toezicht staat daarbij voorop. De Arbeidsinspectie heeft het wetsvoorstel als uitvoerbaar beoordeeld.

De Arbeidsinspectie kan in het openbare register bij de toelatende instantie controleren of de betreffende uitlener is toegelaten of anderszins (bijvoorbeeld op grond van het overgangsrecht) arbeidskrachten ter beschikking mag stellen. De Arbeidsinspectie kan bij inleners navraag doen of zij werken met ingeleende arbeidskrachten en zo ja, door welke uitlener zij worden uitgeleend. Bij twijfel kan aan arbeidskrachten die bij de inlener werk verrichten worden gevraagd wie hun werkgever is (diegene die het loon betaalt en op de loonstrook staat vermeld). Bij de uitlener kan in de administratie nader onderzoek worden gedaan welke inleners nog meer gebruik maken van de diensten van de desbetreffende uitlener.

Hoe een inspectie er in de praktijk uit ziet en hoeveel tijd zij de Arbeidsinspectie en/of de uit- of inlener kost, is niet in zijn algemeenheid te zeggen. Dat is sterk afhankelijk van de situatie. In paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting zijn enkele scenario's beschreven. Wanneer een uit- of inlener in overtreding is maar erkent een uit- of inlener te zijn in de zin van de Waadi, zal doorgaans beperkt extra onderzoek door de Arbeidsinspectie nodig zijn en is de tijdsbesteding beperkt. Als de uit- en/of inlener daarentegen ontkennen onder de reikwijdte van de Waadi te vallen, moet de Arbeidsinspectie vaststellen of sprake is van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Daarvoor is onderzoek nodig naar de aanwezigheid van leiding en toezicht door de inlener. Het kan dan, afhankelijk van de omstandigheden, gaan om complexe en arbeidsintensieve onderzoeken. In die gevallen is de belasting voor de uitlener niet beperkt tot het verschaffen van informatie, maar zal de Arbeidsinspectie doorgaans ook

arbeidskrachten willen spreken. Daarnaast is de benodigde tijd afhankelijk van de aard en omvang van de onderneming, het aantal ter beschikking gestelde arbeidskrachten en de beschikbaarheid van de administratie.

2.

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel werkuren en fte er nodig zijn voor een goede uitvoering van de wet. Zij vragen of de beschikbare capaciteit in fte (90fte + 45fte voor de Arbeidsinspectie) toereikend is, met name bij de invoering van de wet. Ook vragen zij of de regering inzicht kan bieden in de onderliggende berekening.

De leden van de CDA-fractie vragen of de thans beschikbare budgetten toereikend zijn voor een adequate uitvoering.

Voor de uitvoering van de wet is bij verschillende partijen extra capaciteit nodig. In dit antwoord wordt ingegaan op de benodigde capaciteit voor de Arbeidsinspectie. De vragen over de capaciteit van de toelatende instantie zijn beantwoord onder vraag 2 in paragraaf 9 *Toelatende instantie*. De vragen over de capaciteit van private inspectie-instellingen zijn beantwoord onder 4 en 5 in paragraaf 4 *Toelatingsproces*.

De oorspronkelijke 90 fte aan uitbreiding van de Arbeidsinspectie is gebaseerd op een analyse van de Arbeidsinspectie (destijds Inspectie SZW) ten tijde van het uitbrengen van het advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. Deze analyse is in 2021 aangeboden aan de Tweede Kamer.²⁵ In haar uitvoerings- en handhavingstoets heeft de Arbeidsinspectie aangegeven dat de 90 fte vooralsnog toereikend lijkt om de handhaving vorm te geven.²⁶

Toen de invoering van de Wtta later mogelijk bleek dan destijds voorzien, heeft het kabinet in oktober jl. besloten tot een aanvullende intensivering van de Arbeidsinspectie van 45 fte.²⁷ In de betreffende Kamerbrief werd een aantal van 35 fte genoemd. Nadere invulling van deze intensivering heeft geleid tot een uitbreiding van 45 fte, inclusief ondersteunende functies zoals onderzoekers en boeteopleggers. Deze uitbreiding is niet gebaseerd op een berekening, maar de resultante van een afweging waarin onder andere de absorptiecapaciteit van de Arbeidsinspectie is meegenomen.

Toezicht op de toelatingsplicht door de Arbeidsinspectie vormt het sluitstuk op de naleving van de Wtta. Het is aan de uitleners en inleners om te voldoen aan de Wtta en aan de TI om zorg te dragen voor een goede controle op de naleving van het normenkader. Bij de controle op de naleving van het normenkader spelen ook de private inspectie-instellingen een belangrijke rol.

Uiteindelijk moet de praktijk uitwijzen in hoeverre de capaciteit toereikend blijkt. Daaruit moet ook blijken of de invoeringsperiode van de Wtta om meer capaciteit vraagt dan de structurele situatie, of juist andersom. Dat is op dit moment niet te voorspellen. De invoering van de Wtta zal de eerste jaren intensief worden gemonitord en onderdeel daarvan is in hoeverre capaciteit van de Arbeidsinspectie voldoende blijkt. Dit is tevens onderdeel van de wetsevaluatie.

3.

²⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 29 851, nr. 69

²⁶ Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2023/24, 36 446, nr. 8

²⁷ *Kamerstukken II* 2024/25, 36 446, nr. 15

De leden van de fracties van GroenLinks, de SP en OPNL constateren dat de uitvoering van deze wet pas vanaf 2027 op gang zal komen, en mogelijk pas in 2031 volledig van kracht is. Hoe gaat de regering in de tussentijd de misstanden in de uitzendsector en de uitbuiting van arbeidsmigranten aanpakken? Welke wetten en middelen zijn nu beschikbaar om misstanden zoals dumping na ontslag, slechte en dure huisvesting en onderbetaling aan te pakken?

De extra capaciteit van de Arbeidsinspectie wordt voorafgaand aan de inwerkingtreding van de toelatingsplicht ingezet in de uitzendsector voor de handhaving van de bestaande arbeidswetten. Bij overtredingen van het arbeidsrecht, bijvoorbeeld bij overtreding van de Wet minimumloon (Wml) heeft de Arbeidsinspectie de mogelijkheid om handhavend op te treden. In het geval van onderbetaling (overtreding van Wml) kan dat leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

De wet voorziet in een aantal mogelijkheden voor de toelatende instantie om direct na inwerkingtreding te kunnen optreden. De gefaseerde invoering door middel van overgangsrecht verandert daar niets aan. In het kader van de beoordeling van een aanvraag dan wel gedurende de looptijd van de toelating kan de toelatende instantie een inspectie-instelling vragen een inspectie uit te voeren. De toelatende instantie zal daarvoor inspectiecapaciteit reserveren bij de inspectie-instellingen. De toelatende instantie kan ook reeds toegelaten uitleners verplichten om versneld een inspectierapport op te leveren wanneer overtredingen van het normenkader worden geconstateerd, bijvoorbeeld op basis van signalen van publieke toezichthouders.

Er bestaat tussen werknemersorganisaties, werkgeversorganisaties, publieke- en private toezichthouders een brede consensus over de noodzaak van publiek-private samenwerking om ongewenst gedrag in de uitzendsector aan te pakken. Zowel in aanloop naar de Wtta als na inwerkingtreding zet de regering in op een versterking van de samenwerking die nodig is om een beter beeld te krijgen misstanden en waar die zich voordoen. Door publieke en private organisaties te verbinden wordt een completere, passende en meer integrale aanpak van malafiditeit mogelijk. In dit verband worden in aanloop naar de inwerkingtreding reeds de kennis en kunde van publieke en private organisaties gebundeld om zo exact mogelijk inzicht in de kenmerken en indicaties van risico's op misstanden zichtbaar te maken. De uitkomsten van de gezamenlijke analyses kunnen worden gebruikt voor publiekrechtelijke handhaving door bijvoorbeeld het Samenwerkingsverband AMU, maar ook door bijvoorbeeld de SNCU voor zover het gaat om toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten.

De regering is van mening dat de Wet Goed Verhuurderschap (Wgv) en de huidige bouwregelgeving een solide basisnorm voor gedrag van verhuurders en huisvesting in het algemeen zijn. Met het wetsvoorstel Wtta wordt aan de Wgv een bepaling toegevoegd die regelt dat gemeenten de in een cao voorgestelde huisvestingseis kunnen stellen als een vergunningsvoorwaarde (in casu de vergunning voor verblijfsruimten voor arbeidsmigranten). Door deze bepaling als vergunningsvoorwaarde toe te voegen, wordt het voor gemeenten mogelijk om de verhuurvergunning voor arbeidsmigranten in te trekken als de uitlener niet aan de huisvestingseis voldoet of zijn huisvestingscertificaat (keurmerk) verliest. Deze maatregelen bieden voldoende waarborgen om op te treden tegen misstanden op het gebied van huisvesting.

4.

Het wetsvoorstel heeft een nadrukkelijke focus op inleners en uitleners binnen het stelsel. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering beoogt inzicht te verkrijgen in inleners en uitleners die ervoor kiezen buiten het stelsel opereren?

De Arbeidsinspectie ontwikkelt een toezichtaanpak die ook op deze bedrijven is gericht. Hierbij maakt zij gebruik van risicoanalyse om een beter beeld te krijgen van deze categorie. In combinatie met meldingen over misstanden kan de Arbeidsinspectie gerichter inspecteren. Bij een inspectie kan zij navraag doen bij de inlener met welke uitlener(s) zaken worden gedaan. Als blijkt dat een uitlener niet is toegelaten kan de Arbeidsinspectie de inlener en de uitlener beboeten.

Daarnaast verwacht de Arbeidsinspectie ondernemingen tegen te komen die feitelijk iets anders doen dan op papier blijkt. Bij een vermoeden van een schijnconstructie onderzoekt zij of feitelijk sprake is van ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Is dat het geval, dan kan de Arbeidsinspectie bij zowel de uit- als inlener handhaven.

Het voorschrift dat inleners alleen gebruik mogen maken van toegelaten uitleners is een belangrijk element tegen schijnconstructies. Hiermee wordt ook de vraagkant van de markt voor tijdelijke arbeidskrachten aangepakt en de mogelijkheden voor malafide uitleners verkleind.

5.

De leden van de BBB-fractie merken op dat een aantal brancheorganisaties melding maakt van mogelijke sluiproutes die malafide bedrijven kunnen volgen, bijvoorbeeld routes door buitenland of slimme contractvormen. Kan de regering duiden hoe zij aankijkt tegen dit probleem en welke maatregelen worden genomen om dit te signaleren en aan te pakken, vragen deze leden.

De regering is zich ervan bewust dat kwaadwillenden zullen proberen de Wtta via sluiproutes te ontwijken en ontduiken – en daar waarschijnlijk nu al mee zijn begonnen. Het wetsvoorstel kent daartoe een aantal waarborgen. Zo kunnen uit- en inleners hun verantwoordelijkheden niet ontlopen door met lange doorleenketens te werken. Ook bevat het wetsvoorstel via het toezicht door de Arbeidsinspectie waarborgen tegen een fictieve presentatie van de arbeidsverhouding met ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Hiervoor worden voor zowel uitleners als inleners administratieve verplichtingen geïntroduceerd. De reikwijdte van de toelatingsplicht en de toepasselijkheid ervan op buitenlandse ondernemingen bemoeilijken eveneens het ontwijken van de toelatingsplicht en bevorderen een gelijk speelveld voor alle uit- en inleners.

Als uitlenen zonder toelating vanuit het buitenland gebeurt, heeft de Arbeidsinspectie – in aanvulling op de mogelijkheid om, al dan niet via de Europese Arbeidsautoriteit (ELA), in samenwerking met een buitenlandse inspectiedienst tegen de uitlener op te treden – zelf bevoegdheden om op te treden tegen de Nederlandse inlener bij wie de arbeid wordt verricht. Om die reden verwacht de regering niet dat het doel van de Wtta niet bereikt wordt als uitleners uitwijken naar het buitenland.

De regering zal de komende jaren alert blijven op het gebruik van sluiproutes, onder andere via intensieve monitoring, en zal daarop acteren als dat nodig is.

6.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en OPNL merken op dat de regering terecht de boetes verhoogt voor uitleners die de regels overtreden. Deze leden vragen of de regering bereid is te onderzoeken of

(een deel van) deze boetes, bijvoorbeeld bij ernstige uitbuiting of overtreding van de Arbeidstijdenwet, direct kan worden uitgekeerd aan slachtoffers. Kan hierbij worden aangesloten bij regelingen uit het strafrecht, vragen zij verder.

Een boete is een punitieve sanctie in het bestuursrecht wegens het niet naleven van wet- regelgeving. Dergelijke sancties zijn niet bedoeld ter compensatie van het nadeel dat – in dit geval – een arbeidskracht heeft geleden. Een punitieve boete verschilt wezenlijk van regelingen in het strafrecht, zoals een voorschotregeling, waarbij een deel van een door een rechter of het Openbaar Ministerie (OM) toegekende schadevergoeding door het OM wordt betaald in het geval de dader dat binnen een bepaalde termijn niet heeft gedaan.

Wel is de regering het met de betrokken Kamerfracties eens dat arbeidskrachten en de Staat de mogelijkheid moeten krijgen om financieel nadeel te verhalen op de uitlener die zijn verplichtingen jegens hen niet is nagekomen. Het wetsvoorstel bepaalt daarom dat uitleners financiële zekerheid moeten stellen voor de nakoming van hun verplichtingen jegens arbeidskrachten en de Staat. Benadeelde partijen kunnen hierop verhaal nemen, waarbij vorderingen van arbeidskrachten voorrang hebben op vorderingen van de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie.

7.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en OPNL vragen hoe de regering staat tegenover een bestuursverbod voor eigenaren van uitzendbureaus die zich ernstig of herhaaldelijk misdragen? Is zij bereid te verkennen of zulke personen ook in de toekomst kunnen worden uitgesloten van hernieuwde activiteit in de sector, bijvoorbeeld via een andere bv?

Deze mogelijkheid is via de Wet Bibob al opgenomen in het wetsvoorstel. Naar aanleiding van een Bibob-onderzoek kan de toelating weigeren indien het risico bestaat dat deze zal worden gebruikt voor criminele doeleinden. Daarnaast kan de civiele rechter op dit moment al een bestuursverbod opleggen aan malafide bestuurders. Hiervan wordt in de praktijk echter weinig gebruik gemaakt. Naar aanleiding van het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten zijn bij de voorbereidingen van dit wetsvoorstel de voor- en nadelen van een bestuursrechtelijk bestuursverbod onderzocht. Een dergelijk bestuursverbod kan – zonder voorafgaande rechterlijke toets – door een bestuursorgaan worden opgelegd. De uitkomsten van dit onderzoek zijn beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van de Minister van SZW van 14 juli 2022.²⁸ Kort gezegd was de conclusie dat een bestuursverbod zonder voorafgaande rechterlijke toets juridisch kwetsbaar is en bovendien weinig effectief. Juist malafide uitzendbureaus hebben vaak zogenoemde katvangers als bestuurder, terwijl de feitelijke leiding bij anderen ligt. Een bestuursverbod raakt dan slechts de katvanger, niet de feitelijke leiding van dat bureau. Malafide bureaus zijn effectiever aan te pakken via de toepassing van de Wet Bibob, in combinatie met het eenvoudiger maken van het beboeten van feitelijke leidinggevendenden door de Arbeidsinspectie.

8.

Welke rol ziet de regering voor vakbonden en werknemersvertegenwoordigingen bij het signaleren en voorkomen van misstanden in de uitzendsector?

²⁸ Kamerstukken II, 2021/22, 29 861, nr. 96

De regering ziet veel meerwaarde in betrokkenheid van vakbonden en werknemersvertegenwoordigingen. Deze organisaties worden uitgenodigd om signalen van overtredingen door uitleners te melden bij de toelatende instantie. De vakbonden die vertegenwoordigd zijn in de Stichting van de Arbeid zullen intensief worden betrokken bij de verdere beleidsmatige ontwikkeling van het stelsel. In den brede ziet de regering voor vakbonden een belangrijke rol in het voorlichten, ondersteunen en collectief organiseren van werkenden. Dat geldt ook voor werknemers in de uitzendsector.

9.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en OPNL vragen of de regering van mening is dat koepelorganisaties in de uitzendsector medeverantwoordelijk zijn voor het feit dat malafide bureaus jarenlang vrij spel hadden. Zo ja, wat verwacht de regering dan in de toekomst van deze koepels om misstanden te voorkomen, vragen deze leden. Zo nee, waarom niet?

De regering constateert dat de afgelopen decennia vele pogingen zijn ondernomen om malafide partijen te weren uit de uitzendmarkt, en dat alle pogingen tekort zijn geschoten. In die zin dragen alle betrokken partijen – waaronder de koepelorganisaties in de uitzendsector, maar ook de overheid – verantwoordelijkheid. Geen enkele partij is in staat om de misstanden alleen aan te pakken. Ook in de toekomst rust er daarom een zware verantwoordelijkheid op de uitleenmarkt, inclusief de koepelorganisaties, om bij te dragen aan het voorkomen en aanpakken van misstanden.

10.

Tijdens de technische briefing van 13 mei jl. gaf de Arbeidsinspectie aan dat uit een rapportage onder 1.300 uitzendbureaus blijkt dat bij 67 procent een overtreding geconstateerd is. De leden van de VVD-fractie vragen om welke specifieke overtredingen gaat het in deze constatering en in hoeverre zorgen de regels die in het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen voor een reductie in het aantal overtredingen die geconstateerd zijn? En acht de regering deze resultaten representatief voor de uitzendsector en kunnen deze cijfers worden geëxtrapoleerd?

De Arbeidsinspectie heeft in de programmarapportage uitzendbureaus 2020 – 2022 gerapporteerd over de resultaten van inspecties in de uitzendbranche.²⁹ Het betreft hier onderzoeken naar uitzendbureaus en hun inleners. In deze programmarapportage is opgenomen dat het handhavingspercentage 67% bedroeg. De overtredingen die bij uitzendbureaus en hun inleners worden geconstateerd, zijn divers. Op het gebied van eerlijk werk gaat het om risico's zoals onderbetaling, overschrijding van arbeidstijden, illegale tewerkstelling, niet-naleving van socialezekerheidswetten en soms arbeidsuitbuiting.

In totaal heeft de Arbeidsinspectie in de programmaperiode 2020–2022 bij uitzendbureaus 1.795 overtredingen geconstateerd. Er is op dat onderdeel voor circa € 1,5 miljoen aan boetes opgelegd. Voor 179 werknemers is een nabetalingsverplichting opgelegd aan de werkgever. Vergeleken met de vorige programmarapportage zag de Arbeidsinspectie een behoorlijke toename in het aantal overtredingen.

²⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). Programmarapportage Uitzendbureaus 2020–2022. Beschikbaar via <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2023/07/03/programmarapportage-uitzendbureaus-2020-2022>.

De Arbeidsinspectie houdt risicogestuurd toezicht en inspecteert daar waar de grootste kans is op het aantreffen van misstanden. Dat betekent dat de cijfers niet representatief zijn voor de uitzendsector en niet te extrapoleren zijn.

11.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en OPNL vragen hoe wordt voorkomen dat uitzendbureaus zich net over de grens (bijvoorbeeld in België of Duitsland) vestigen om onder verplichtingen zoals de waarborgsom of Bibob-toets uit te komen? Welke internationale afspraken zijn hierover gemaakt of worden nog overwogen?

Voor de duidelijkheid, het toelatingsstelsel is ook van toepassing op in het buitenland gevestigde uitzendbureaus die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen. Deze ondernemingen moeten dus toelating aanvragen en via een waarborgsom financiële zekerheid stellen. Voor in Nederland gevestigde inleners geldt evenzeer dat zij beboetbaar zijn als zij arbeidskrachten inlenen van in het buitenland gevestigde uitleners zonder toelating.

Een uitlener die zich in het buitenland vestigt, maar in Nederland arbeidskrachten ter beschikking blijft stellen, doet dat mogelijk om controles en/of handhaving door de Arbeidsinspectie of de Belastingdienst te ontwijken. Om dit te voorkomen werken beide instanties nauw samen met toezichthouders en fiscale instanties in omringende landen. Vanuit het Ministerie van SZW is een Werkgroep Grensoverschrijdende Handhaving ingericht. Deze werkgroep, die in directe verbinding staat met de European Labour Authority (ELA) kan na de invoering van het toelatingsstelsel een speerpunt maken van het bestrijden van grensoverschrijdende ontwijkingsmogelijkheden.

Vestiging in het buitenland staat in beginsel ook niet in de weg aan de toepasselijkheid van de Wet Bibob. Als voor een Bibob-toets strafrechtelijke gegevens uit het buitenland nodig zijn, blijkt het in de praktijk echter niet eenvoudig om die verkrijgen.

Kosten en regeldruk

1.

De leden van de BBB-fractie merken op dat de invoering van deze wet zal leiden tot een hogere regeldruk én kosten voor de gehele keten aldus zowel de Raad van State, het College Toetsing regeldruk als brancheorganisaties zoals ABU, NBBU, Bovib en vele andere instanties.

De Raad van State schat dat het wetsvoorstel naar verwachting leidt tot 143 miljoen euro aan extra kosten voor de sector, zonder dat een duidelijke onderbouwing van de meerwaarde wordt gegeven. Deze leden stellen hierover de volgende vragen:

- a. *Kan de regering inmiddels een en ander wél onderbouwen en duiden hoe deze sectorkosten opgeteld met de uitvoeringskosten van de toelatende instantie (inclusief de uitbreiding met 135 fte) zich verhouden tot de verwachte opbrengsten?*
- b. *Hoe groot zijn de te verwachten opbrengsten afgezet tegenover deze sectorkosten en uitvoeringskosten?*
- c. *Hoe groot acht de regering de kans dat malafide uitzenders naar het buitenland uitwijken en actief blijven op de Nederlandse markt zodat het beoogde doel (aanpakken misstanden) niet bereikt wordt?*

De kosten en opbrengsten van het stelsel zijn niet één-op-één tegen elkaar af te zetten. De ernstige misstanden in de uitleensector, waardoor arbeidskrachten in onacceptabele omstandigheden moeten werken en

wonen en goedwillende uitleners de dupe worden van kwaadwillende, maken het noodzakelijk om de toetreding tot de sector te reguleren en de handhaving te intensiveren. Bij die regulering is steeds gezocht naar de minst belastende vormgeving, maar het is onvermijdelijk dat een toelatingsstelsel tot administratieve lasten leidt. Bij de gekozen invulling van het wetsvoorstel voelt de regering zich gesteund door de oproep van – onder meer – de Sociaal-Economische Raad (SER) om de adviezen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten over te nemen. Ook de sociale partners verenigd in de Stichting van de Arbeid en de brancheorganisaties ABU en NBBU hebben hun steun uitgesproken voor het indienen van dit wetsvoorstel.

Het onderdeel van de vraag over uitleners die uitwijken naar het buitenland is beantwoord in paragraaf 10 *Toezicht en handhaving*.

2.

De leden van de BBB-fractie merken op dat de regering in oktober 2024, voortvloeiend uit het regeerprogramma bij monde van de Minister van Economische Zaken kenbaar heeft gemaakt zich in te zetten om de last die Nederlandse ondernemers ervaren door regeldruk te verlagen.³⁰ Deze leden vragen de regering waarom door deze Wtta wederom de regeldruk wordt verhoogd. Kan dit zijn omdat de wet reeds deels in het proces zat? Is het voornemen van de regering om de regeldruk te verlagen niet hét moment om deze wet niet in deze vorm in te dienen?

Deze leden vragen welke Minister binnen het kabinet de regie houdt over vermindering van de regeldruk? Welke kwantitatieve (een getal) of kwalitatieve (het volgen van adviezen van het ATR en de RvS) doelstellingen zijn er, en hoe verhoudt deze wet zich daartoe?

Onderdeel van het regeringsbeleid is ook om het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) een betere positie te geven, zo constateren de leden van de BBB-fractie. Dit adviescollege was duidelijk in haar advies. In welke mate heeft de regering de adviezen van het ATR (en de RvS) meegenomen en op welke onderdelen is de Wtta daardoor aangepast, zo niet waarom niet, vragen deze leden.

Het kabinet hecht belang aan zijn ambitie om de regeldruk voor Nederlandse ondernemers te verminderen. Dat gebeurt onder andere door het Regeldrukreductieprogramma, onderdeel van het Actieprogramma Minder Druk Met Regels, en de Ministeriële Stuurgroep Ondernemingsklimaat, Regeldruk en Uitvoerbaarheid die onder andere een monitorings- en bijsturingsrol zal krijgen ten aanzien van nieuwe voorstellen met een negatief advies van het ATR. Het Regeldrukreductieprogramma richt zich in tranches van een half jaar op de aanpak van bestaande regeldruk. Bij nieuwe regeldruk moet altijd een afweging gemaakt worden of het maatschappelijk belang dat daarmee gediend wordt, daartegen opweegt.

De Wtta – waarvan de invoering onderdeel is van het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma – is een essentiële wet om de ernstige, wijdverbreide en structurele misstanden in de uitleenmarkt aan te pakken. De regering vindt het niet acceptabel om deze misstanden te laten voortduren en ziet geen reëel minder belastend alternatief voor het oplossen ervan. De aanleiding en de strekking van het wetsvoorstel zijn in paragraaf 1 nader geduid. Dit betekent overigens niet dat geen rekening gehouden is met de administratieve lasten die voortvloeien uit het wetsvoorstel. Door de betrokkenheid van sociale partners is bij de

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/10/21/kabinet-zet-stap-met-verbeteren-aanpak-regeldruk>

totstandkoming van de regels steeds getoetst of deze – waaronder het normenkader – uitvoerbaar zijn voor de uitleners. Eisen die niet uitvoerbaar of controleerbaar bleken zijn geschrapt.

De Minister van Economische Zaken is binnen het kabinet belast met de regie over de vermindering van regeldruk voor ondernemers. Het kabinet streeft naar een regeldrukreductie van 20% in 2026 voor de sectoren van de indicatorbedrijven die zijn onderzocht in het MKB-indicatorbedrijvenonderzoek of zet concrete stappen om deze reductie te realiseren (motie-Kisteman³¹). Het gaat daarbij om bestaande regels. De Wtta valt niet binnen de scope van deze kwantitatieve doelstelling. Zoals hierboven beschreven, heeft de regering in het geval van de Wtta het belang van het aanpakken van de ernstige en wijdverbreide misstanden in de uitleenmarkt laten prevaleren boven dat van het verminderen van regeldruk.

3.

De leden van de VVD-fractie hebben zorgen over de hoeveelheid kosten die met dit voorstel door het bedrijfsleven moet worden gedekt. Deze leden vragen de regering met een overzicht te komen over welke kosten dit gaat:

Kan de regering een inschatting maken van de kosten voor (mkb-)bedrijven bij uitvoering van deze wet. Zo ja, hoe ziet de inschatting eruit, onderverdeeld naar grootte (klein, midden en grootbedrijf), en per rol als uitlener en inlener? En welke kosten draagt het bedrijfsleven precies?

De leden van de BBB-fractie merken op dat de kosten voor de toelating nu op 2.800 euro worden geschat, oorspronkelijk 500 euro, dit nog los van de kosten van de private inspectie-instellingen. Deze leden vragen of de regering kan aangeven welk mechanisme zij in gedachten heeft om de toelatingskosten per jaar niet c.q. slechts beperkt te laten stijgen?

De leden van de CDA-fractie merken op dat tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer de kosten die gemoeid zijn met het toelatingsstelsel en het handhaven daarvan veel hoger bleken te zijn dan aanvankelijk werd verwacht, zowel voor de overheid als voor het bedrijfsleven. Denkt de regering dat de thans beschikbare budgetten toereikend zijn voor een adequate uitvoering van de wet, vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie vragen welke maatregelen worden genomen om de regeldruk voor bonafide uitleners binnen de perken te houden.

Het stelsel kent als uitgangspunt dat de kosten voor de uitvoering van het stelsel voor rekening van de betreffende ondernemingen komen, en dat de overheid de kosten draagt van het publiekrechtelijke toezicht door de Nederlandse Arbeidsinspectie. Het opzetten en inrichten van de toelattende instantie komt in eerste instantie (tijdens de opbouw) ten laste van het Ministerie van SZW. Enkele voorbeelden daarvan zijn de kwartiermakersorganisatie die sinds 2023 op mijn ministerie actief is, de werkzaamheden daarvan voor de komende opbouwperiode, en de initiële bouw van de IV-systemen voor de toelattende instantie. Ook de kosten voor het beleidsmatige onderhoud van het stelsel, het invullen van de opdrachtgeversrol binnen de bestuurlijke sturingsdriehoek, de communicatiecampagne om het stelsel bekendheid te geven, en andere werkzaamheden van beleidsmatige aard komen ten laste van het Ministerie van SZW.

³¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 450 nr. 37

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 toelattende instantie (leges).

De financieringskosten voor de waarborgsom bedragen € 100.000, en € 50.000 voor een voorlopige toelating. De regering heeft er bewust voor gekozen om de verplichting om financiële zekerheid te stellen te laten vervallen voor uitleners die gedurende vier opeenvolgende jaren rechtmatig handelen jegens hun arbeidskrachten en de Staat. Dit geldt ook voor uitleners die vóór inwerkingtreding van de Wtta die vier jaar voltooid hebben. Voor hen vallen deze kosten dus weg.

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. In mijn brief van januari jl. aan de Tweede Kamer ben ik ingegaan op de verschillende factoren die nog onbekend zijn, waardoor de kosten niet vast te stellen zijn.³²

Inspectie-instellingen stellen zelf hun tarieven vast. De kosten voor controles zijn onder andere afhankelijk 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. Hoe lang de controles duren, volgt in belangrijke mate ook uit de inhoud van het normenkader zelf. Over de inhoud daarvan hebben de sociale partners een zwaarwegende adviesrol. In deze nota is ingegaan op de waarborgen om uitbreidingen van het normenkader binnen de perken te houden.

In de regeldrukparagraaf van de memorie van toelichting heeft de regering wel een grove inschatting gemaakt van de hoogte van de kosten voor controles door inspectie-instellingen (zie ook het antwoord onder 1 in paragraaf 4 *Toelatingsproces*). Daarbij is ervan uitgegaan dat de kosten voor inspectie-instellingen verdrievoudigen ten opzichte van de huidige SNA-praktijk. Hierbij is uitgegaan van een halfjaarlijkse controle, waarbij een volledige inspectie en een verkorte vervolgspectie elkaar afwisselen. In de bijlage bij eerdergenoemde brief die ik in januari jl. heb gedeeld met de Tweede Kamer, is op basis van een eerste concept-rekenmodel de vergoeding van de leges geschat voor drie mogelijke scenario's.³³ Daarbij heb ik nadrukkelijk kanttekeningen geplaatst bij de aannames die gehanteerd worden in alle scenario's. De aannames zijn namelijk arbitrair en kunnen nog niet op ervaringsgegevens gebaseerd worden. De aannames – en dus de uitkomsten van het model – kunnen wezenlijk afwijken van de werkelijkheid. De geschetste scenario's geven een eerste indicatie van de hoogte van de leges, waarbij de hoogte wordt gedifferentieerd naar de grootte van de onderneming.

In de concept-AMvB, die ik op 17 april jl. met uw Kamer heb gedeeld, is opgenomen dat de vergoeding voor uitleners wordt gedifferentieerd naar bedrijfsgrootte. 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 toelattende instantie 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. Doelmatigheid is bij de uitvoering van het stelsel van belang. Er zijn verschillende waarborgen om te

³² Kamerstukken II, 2024/25, 36 446, nr. 29

³³ Bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 36 446, nr. 29

voorkomen dat uitleners onnodig op kosten worden gejaagd. Zo biedt het wetsvoorstel een grondslag om de tarieven van inspectie-instellingen bij ministeriële regeling te maximeren als blijkt dat zij ongerechtvaardigd hoge tarieven hanteren.

Ten aanzien van de leges voor de toelaten instantie geldt dat de Tweede Kamer in het wetsvoorstel heeft geamendeerd dat de vergoeding voor de leges jaarlijks ten hoogste € 3.611 bedraagt. In eerdergenoemde brief heb ik ook de waarborgen benoemd om de kosten van het stelsel voor uitleners beheersbaar te houden met oog voor een adequate uitvoering. Het wetsvoorstel bepaalt dat niet meer kosten in rekening 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, en dat deze vergoeding redelijk moet zijn voor de werkelijke kosten die worden gemaakt. De toelaten instantie dient zich daar aan te houden.

Ik zal mij, in lijn met de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Ceder³⁴ en motie-Inge van Dijk/Aartsen³⁵ inzetten op ten hoogste kostendekkende en zo laag mogelijke leges en ze uitsluitend automatisch aanpassen vanwege loon- en prijsbijstellingen. Aangezien de kosten van de toelaten instantie en de leges onderdeel zijn van de SZW-begroting, kunnen de Tweede en Eerste Kamer daar via hun budgetrecht invloed op uitoefenen.

4.

De leden van de PVV-fractie stellen dat het normenkader, inclusief verplichtingen rondom registratie, woningkwaliteit en fiscale naleving voor kleine uitleners en inleners onevenredig belastend kunnen zijn. Zij merken op dat een gedifferentieerde benadering ontbreekt. Welke maatregelen worden getroffen om de administratieve en financiële lasten van het toelatingsstelsel voor kleine uitleners en inleners proportioneel te houden, vragen deze leden.

De leden van de BBB-fractie welke kosten zijn verbonden aan de uitvoering van inspecties door private inspectie-instellingen. Hoe voorkomt de regering dat deze kosten niet in verhouding staan tot de omvang van de organisatie die de audit moet laten verrichten, vragen deze leden. Heeft de regering een impact analyse van deze kosten voor de kleinere bedrijven? Zo ja kan hij deze delen? Zo nee, waarom is er geen analyse gemaakt?

Bij het vormgeven van het wetsvoorstel heeft de regering bijzondere aandacht gehad voor het MKB. Naast de intensieve betrokkenheid van MKB Nederland bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is een MKB-toets uitgevoerd door twee digitale bijeenkomsten voor ondernemers te organiseren. De uitkomsten van deze toets zijn opgenomen in paragraaf 8.7 van de memorie van toelichting. De toets heeft op enkele punten tot aanpassingen van de regelgeving geleid, zoals de uitzondering (onder voorwaarden) op de financiële zekerheidsstelling voor uitleners die al vier jaar uitlenen, het verlaagde bedrag voor de financiële zekerheidsstelling van € 50.000 voor startende ondernemers, en de bijzondere regeling voor sectorale samenwerkingsverbanden bij collegiale uitleen (voorgesteld in de ontwerp-AMvB). De tarieven van controles door een inspectie-instelling waren (en zijn) nog niet bekend. De impact van deze tarieven voor MKB-bedrijven is daarom niet meegenomen in de toets.

³⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 36 446, nr. 70

³⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 36 446, nr. 73

Ook wordt de leges, die uitleners bij aanvraag en vervolgens jaarlijks aan de toelatende instantie verschuldigd zijn, gedifferentieerd naar bedrijfs-grootte. Alles in ogenschouw nemend is de regering van mening dat het stelsel ook voor startende en MKB-ondernemingen proportioneel is.

Begrijpelijkheid en aansluiting bij de belevingswereld van kleine onder-nemers zijn belangrijke uitgangspunten voor de communicatie in de aanloop naar inwerkingtreding van het toelatingsstelsel.

Grensoverschrijdend uitlenen en internationaal recht

1.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe de Wtta en de hierin opgenomen mogelijkheid van een verbod op terbeschikkingstelling van arbeidskrachten zich verhoudt tot de Uitzendrichtlijn.

De introductie van een toelatingsplicht is ingevolge de Uitzendrichtlijn toegestaan. De Uitzendrichtlijn bevat minimumnormen ter bescherming van uitzendkrachten in een nationale context en beoogt te regelen dat uitzendkrachten ten minste gelijk worden behandeld als eigen werknemers van een onderneming. De richtlijn biedt op grond van artikel 4, vierde lid, de mogelijkheid om nationale voorschriften te stellen inzake de registratie, afgifte van vergunningen, certificering, financiële waarborgen of het toezicht op uitzendbureaus. In het volgende antwoord, op vragen van de Volt-fractie, is toegelicht dat de toelatingsplicht bovendien voldoet aan de voorwaarden voor de beperking van Europese regels inzake het vrije verkeer.

Ook de instelling van een verbod om arbeidskrachten ter beschikking te stellen past binnen de kaders van de Uitzendrichtlijn en het Europese vrije verkeer. In artikel 4 lid 1 van de Uitzendrichtlijn wordt de mogelijkheid om de inzet van uitzendkrachten te beperken of te verbieden expliciet benoemd.

Een verbod om arbeidskrachten ter beschikking te stellen is een ingrijpende maatregel die gerechtvaardigd moet zijn. Voor die rechtvaardiging is het noodzakelijk dat de maatregel non-discriminatoir, geschikt, noodzakelijk en evenredig is in het licht van de nagestreefde publieke belangen.

2.

De leden van de Volt-fractie merken op dat de wet ook van toepassing is op buitenlandse uitleners. Zij stellen hierover de volgende vragen:

- *Hoe gaat de regering erop toezien dat alle buitenlandse uitleners over een vergunning beschikken?*
- *Hoe voorkomt de regering dat de wet wordt ontweken via buitenlandse constructies? Kan de regering aangeven hoe de wet aansluit bij wet- en regelgeving op dit terrein van de aangrenzende landen?*
- *Hoe zorgt de regering ervoor dat de wet het vrije verkeer van arbeid niet belemmert?*
- *Is de vergunningsplicht ook verplicht voor Nederlandse uitleners die personeel uitlenen aan organisaties buiten Nederland?*
- *Welk effect zal de invoering van de wet hebben op de grensregio's?*

De leden van de BBB-fractie vragen eveneens hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het Europese recht van vrij verkeer van diensten.

De toetreding van uitleners tot de markt van een lidstaat is in het Unierecht niet geharmoniseerd. Verschillende landen hanteren dan ook verschillende instrumenten ter regulering van de uitleenmarkt. In ieder

geval Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië hebben een vergunningsplicht voor uitzendbureaus die arbeidskrachten ter beschikking stellen. In België moet een licentie worden aangevraagd. Bulgarije, Noorwegen, Italië, Kroatië en Estland hebben een registratieplicht waaraan voorwaarden zijn verbonden. De vereisten om in aanmerking te komen voor een vergunning of de voorwaarden die worden gekoppeld aan een registratie variëren in de lidstaten en zijn niet allemaal bekend. Van de lidstaten die reageerden op een eerdere gedane uitvraag stellen de lidstaten Noorwegen, Bulgarije, Finland en Slowakije de meeste verplichtingen aan een vergunning dan wel een registratie.³⁶

Een toetreding tot de uitleenmarkt is in beginsel een beperking van het vrije verkeer binnen de Europese Unie. Een beperking kan onder omstandigheden zijn toegestaan. Daarvoor is van belang dat beperkingen van het vrije verkeer gerechtvaardigd zijn vanwege de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of vanwege andere dwingende redenen van algemeen belang. De maatregelen moeten bovendien zonder discriminatie worden toegepast, dienen geschikt te zijn om het gestelde doel te waarborgen en mogen niet verder gaan dan noodzakelijk om dat doel te bereiken.

De regering stelt zich op het standpunt dat het toelatingsstelsel aan deze voorwaarden voldoet. Het HvJ heeft sociale bescherming van werknemers en de bestrijding van fraude, (met name sociale fraude en de voorkoming van misbruik) aangemerkt als dwingende redenen van algemeen belang die een inbreuk op het vrije verkeer kunnen legitimeren. In Nederland hebben minder vergaande maatregelen, zoals de huidige registratieplicht, vrijwillige certificering en beboeting van overtredingen in het arbeidsrecht, hebben – afzonderlijk en in samenhang – aantoonbaar niet geleid tot betere bescherming van arbeidskrachten of tot een gelijk speelveld binnen de uitleenmarkt. Om die doelen te realiseren is het daarom noodzakelijk om de toetreding tot de markt te reguleren en is het daarbij van wezenlijk belang om de markt als geheel te reguleren. Regulering van de markt houdt hierbij in dat alle uitleners op de markt moeten aantonen dat zij de geldende wet- en regelgeving naleven alvorens zij arbeidskrachten daadwerkelijk inzetten. Dit mag redelijkerwijs ook van bonafide uitleners worden verwacht en van uitleners die buiten Nederland zijn gevestigd. Het gelijke speelveld in de uitleenmarkt kan immers niet worden gerealiseerd als niet de gehele markt verantwoordelijkheid neemt voor de goede behandeling van arbeidskrachten. De toelatingsplicht geldt verder op gelijke wijze voor Nederlandse uitleners als uitleners die in het buitenland gevestigd zijn. Ook heeft de regering per voorwaarde die aan de toelating is gekoppeld getoetst of deze proportioneel is voor alle uitleners. Denk hierbij aan de huisvestingseis, VOG, waarborgsom en naleving van het normenkader. Eenzelfde afweging is bovendien gemaakt voor de verplichtingen die gelden voor in het buitenland gevestigde inleners die arbeidskrachten willen inlenen voor arbeid in Nederland. Voor de volledige afweging wordt verwezen naar hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel³⁷. Alles afwegende en met inachtneming van vergelijkbare maatregelen in andere Europese landen, stelt de regering zich op het standpunt dat de toelatingsplicht in overeenstemming is met het Unierecht.

De toelatingsplicht geldt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in Nederland. Een in Nederland gevestigde uitlener die personeel wil uitleenen aan een in het buitenland gevestigde inlener, hoeft voor die specifieke terbeschikkingstelling niet over een Nederlandse toelating te

³⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 36 446, nr. 3, p. 83

³⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 36 446, nr. 3

beschikken. De arbeidskracht moet de arbeid dan wel buiten Nederland verrichten. Voor zover een in Nederland gevestigde uitlener arbeidskrachten uitleent aan een in het buitenland gevestigde inlener, en die inlener laat arbeid verrichten in Nederland, dan is een toelating wel vereist. Denk bijvoorbeeld aan een Nederlands uitzendbureau dat personeel uitleent aan een Pools bouwbedrijf dat arbeidskrachten naar Nederland stuurt voor de bouw van woningen in Nederland. In dat geval mag het Nederlandse uitzendbureau zonder toelating geen arbeidskrachten ter beschikking stellen aan de Poolse inlener.

De toelatingsplicht geldt voorts voor alle uitleners die arbeidskrachten in Nederland ter beschikking stellen. Waar de uitlener is gevestigd – in Nederland, aan de grens van Nederland, in de Europese Unie of daarbuiten – is daarbij niet relevant. De regering verwacht bij de invoering van het toelatingsstelsel geen effecten die zich in het bijzonder in de grensregio's zullen voordoen. Voor zover voor grensregio's in dat verband bijzondere regels gelden, blijven die met dit wetsvoorstel ongewijzigd.

Technische verkenning aanvullende maatregelen

1.

De leden van de BBB-fractie merken op dat de regering met betrekking tot eventuele misstanden die (deels) in sectoren plaatsvinden een sectorverbod als stok achter de deur wil hebben, maar ook niet vooruit wil lopen op de technische verkenning. Zij stellen hierover de volgende vragen:

- a. *De leden van de BBB-fractie maken hieruit op dat de regering blijkbaar al een concreet beeld heeft dat de Wtta niet effectief is (zie nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer³⁸) Kan dit nader worden geduid?*
- b. *Wat is de waarde van een evaluatie als de regering nu reeds de mogelijkheid van een sectorverbod overweegt?*
- c. *Is de regering voornemens om gelijktijdig met, of rondom de datum van beoogde inwerkingtreding op 1 januari 2027 eventueel een (sectoraal)uitzend- en inleenverbod in te voeren, of andere maatregelen te nemen die direct raken aan verdere regulering van de uitzendsector? Zo ja, kan de regering nog voordat de plenaire behandeling in de Eerste Kamer plaatsvindt dit met deze Kamer delen?*
- d. *In welke mate denkt de regering dat een sectorverbod proportioneel kan zijn ten opzichte van de bonafide bedrijven?*
- e. *Hoe denkt de regering de branche te motiveren zichzelf duurzaam te committeren terwijl er een mogelijk sectorverbod kan worden toegepast?*
- f. *Een sectorverbod kan grote gevolgen hebben voor zowel de bedrijven en de medewerkers in de sector maar ook op de consumenten. Het kan bijvoorbeeld leiden tot verplaatsing van activiteiten naar het buitenland c.q. verhogen van de prijzen voor consumenten. Welke criteria heeft de regering gedefinieerd voor de technische verkenning?*
- g. *Heeft de regering al de contouren van (objectieve) criteria voor een mogelijk sectorverbod gedefinieerd en kan zij deze delen? Indien deze niet gereed zijn, wanneer is het een en ander beschikbaar?*
- h. *Kan de regering bij het uitvoeren van de technische verkenning ook de ervaringen in het buitenland meenemen?*
- i. *In welke mate denkt de regering dat een sectorverbod in overeenstemming is met onder andere het Europees recht?*

³⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 446, nr. 8

- j. *De AMvB die het sectorverbod zal regelen heeft ingrijpende gevolgen. Kan de regering de behandeling van deze Wtta tegelijk laten samenvallen met de AMvB?*
- k. *Overweegt de regering de AMvB door middel van zware voorhang aan de Kamers aan te bieden? Zo nee, waarom niet?*
- l. *Heeft de regering overwogen om het sectorverbod en de uitwerking daarvan voor advies aan te bieden aan de Raad voor State? Zo nee, waarom niet en kan de regering dit alsnog toezeggen?*

De gezamenlijke fracties van GroenLinks-PvdA, de SP en de OPNL vragen wanneer de Kamer een verkenning naar aanvullende maatregelen kan verwachten.

De regering is ervan overtuigd dat het toelatingsstelsel een substantiële bijdrage zal leveren aan de aanpak van de ernstige en wijdverbreide misstanden in de uitleensector. Dit wetsvoorstel bevat *algemene* maatregelen gericht op het aanpakken van misstanden en overtredingen. Dit is te onderscheiden van een *sectoraal* in- en uitleenverbod, dat specifiek bedoeld is om langdurige, structurele en stelselmatige arbeidsrechtelijke overtredingen, geconcentreerd in bepaalde sectoren, te voorkomen. De Wtta en eventuele aanvullende maatregelen zijn niet aan elkaar verbonden.

De regering is van mening dat bij een omvangrijke wetswijziging als de Wtta, een zorgvuldige evaluatie van groot belang is. Hierbij kan naar alle aspecten van het functioneren van de wet worden gekeken. Dit hoeft zich niet toe te spitsen op de vraag of er aanvullende maatregelen nodig zijn.

De proportionaliteit van een eventuele sectorale maatregel hangt nauw samen met de invulling die daaraan bij AMvB wordt gegeven. Een maatregel waarvan de onderbouwing niet afdoende kan worden onderbouwd, voldoet niet aan het Europese proportionaliteitsbeginsel en is deze daarmee onrechtmatig. De Afdeling advisering van de Raad van State zal daar in haar advies op toezien. In de technische verkenning zal aandacht worden besteed aan deze proportionaliteit. Bij de verkenning wordt een advies van de landsadvocaat gevoegd dat specifiek ziet op de proportionaliteit van de maatregel, ook in het licht van het Europese recht. Ik verwacht de verkenning voor de zomer aan het parlement aan te bieden.

De regering streeft er, naast de verkenning, naar om door middel van goede, concrete afspraken misstanden meetbaar terug te dringen. Gedurende het gehele proces blijft de regering in gesprek met betrokken partijen. Zij ziet een verbod enkel als een stok achter de deur wanneer er geen vertrouwen is dat de genomen maatregelen de misstanden voldoende zullen terugdringen. De verkenning gaat niet in op de wenselijkheid van een maatregel of het moment waarop deze noodzakelijk wordt geacht.

De impact van een sectoraal in- en uitleenverbod kan significant zijn voor bedrijven binnen een sector. In de technische verkenning wordt aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen van een dergelijk verbod en aan de manier waarop dit verder kan worden uitgewerkt. De impact op een specifieke sector zal, evenals de problemen die zich daarin voordoen, nader worden gezien in het kader van een voorgenomen besluit om voor die sector aanvullende maatregelen te treffen. Daarbij zal niet alleen worden gekeken naar het risico op overtredingen in die sector, maar ook naar de gevolgen voor de sector zelf, de Nederlandse economie en de Nederlandse consumenten.

De ervaringen met sectorale maatregelen in andere Europese landen worden meegenomen in de technische verkenning.

De grondslag voor een eventueel sectoraal in- en uitleenverbod is opgenomen in artikel 12 van de Waadi. Dit artikel voorziet, voor of na inwerkingtreding van de Wtta, niet in een voorhangprocedure. Het spreekt voor zich dat het parlement zal worden geïnformeerd over het voornemen om een verbod in te voeren. Een eventueel sectoraal in- en uitleen verbod via een AMvB zal binnen deze grondslag worden opgesteld. Zoals gezegd betreft een dergelijke maatregel geen onderwerp van dit wetsvoorstel. Er is ook nog geen ontwerp voor een AMvB uitgewerkt. Er kan dus geen sprake zijn van een gelijktijdige behandeling. Wanneer de regering op grond van artikel 12 van de Waadi een sectorale maatregel wenst te treffen, zal het betreffende ontwerpbesluit voor advies worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

In de paragraaf 12 *Grensoverschrijdend uitlenen en internationaal recht* is ingegaan op de verhouding van een sectorverbod tot het Europese recht.

2.

De leden van de VVD-fractie vragen op basis van welke criteria de regering het gerechtvaardigd acht om een sectoraal uitzendverbod uit te vaardigen?

De rechtvaardiging van een (eventueel) sectoraal uitzendverbod wordt uiteengezet in de technische verkenning die ik verwacht vóór de zomer naar de Tweede Kamer te kunnen sturen. In deze verkenning worden de uitvoerbaarheid, effectiviteit en juridische haalbaarheid in kaart gebracht van een sectoraal in- en uitleenverbod en/of een verplicht percentage indiensttreding. Bij een daadwerkelijke invoering van een sectoraal in- en uitleenverbod in een specifieke sector zal de rechtvaardiging van deze maatregel nader onderbouwd moeten worden.

Verwijzingen naar antwoorden (transponeringstabel)

In onderstaande tabel is per vraag uit het verslag aangegeven waar deze in deze nota beantwoord is. Ter illustratie: antwoord «2.1» verwijst naar het eerste antwoord in de tweede paragraaf. Sommige antwoorden bevatten verwijzingen naar andere antwoorden. Omwille van de leesbaarheid zijn niet al deze verwijzingen in onderstaande tabel verwerkt.

Fractie(s)	Vraag	Antwoord
BBB	1 a t/m c	1.1
	2 a en b	2.2
	c	2.1
	d	10.10
	e	12.2
	3	1.2
	4 a en b	11.1
	c	10.11
	5 a	2.4
	b	3.2
	c	2.4
	6	11.2
	7	11.2 en 1.1
	8 a	3.1
	b en c	3.1 en 5.1
	d	7.2
	e	7.3
	f	5.1
	g	4.5
	h	11.4

Fractie(s)	Vraag	Antwoord
	i	3.4
	j	4.3
	9 a t/m i	8.4
	j	2.7 en 8.4
	k en l	2.5
	m	2.9
	10	11.3
	11	9.3 en 9.4
	12	10.5
	13 a en b	5.4
	14	12.1
	15 a t/m l	13.1
	16	3.3
	17	6.2
GroenLinks-PvdA, SP en OPNL	1, eerste alinea	1.3
	1, tweede alinea	1.4, 10.3 en 13.1
	1, derde alinea	1.6
	2	2.8
	3, eerste alinea	2.8
	3, tweede alinea	10.1
	3, derde alinea	10.11
	4	1.5
	5, eerste alinea	10.6
	5, tweede alinea	10.7
	5, derde alinea	10.8
	6	8.5
	7	10.9
VVD	1 a en b	4.1
	c	10.1
	2 t/m 5	4.3
	6	5.4
	7 en 8	5.5
	9 en 10	6.1
	11	6.4
	12	2.1
	13	10.4
	14	3.2
	15	3.2 en 7.3
	16 en 17	3.2
	18	13.2
	19	4.4
	20	4.5
	21	4.5 en 10.2
	22 en 23	4.5
	24	10.10
	25 en 26	4.6
	27	4.1
	28	4.7
	29 en 30	9.3
	31	11.3
	32 t/m 34	8.1
	35	5.2
CDA	1	1.8
	2	2.1
	3	1.9
	4	10.2 en 11.3
D66	1	6.3
	2	2.4
	3	4.2
	4	9.1
	5	9.1 en 11.3
	6	9.2
	7	2.9
	8	3.4
PVV	1	1.11
	2 en 3	4.2
	4	11.4
	5	8.2
	6	10.1
ChristenUnie	7	9.4
	1 t/m 4	8.3
	5 en 6	5.3

Fractie(s)	Vraag	Antwoord
Volt	7	5.3 en 6.3
	8 t/m 10	3.3
	11 en 12	2.3
	eerste alinea	1.12
	tweede alinea	7.1
	derde alinea	1.13
	vierde alinea	1.14
	vijfde alinea	2.6
	zesde alinea	9.5
	zevende alinea	12.2

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