
Vergaderjaar 2024-2025

- 36 446** Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van regels voor het verlenen van toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten)

J **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEDE VERSLAG**
Ontvangen 13 augustus 2025

De nota naar aanleiding van het verslag¹ geeft de commissie aanleiding tot het stellen van nadere vragen. De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het tweede verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake bovengenoemd wetsvoorstel. In dit verslag hebben de leden van de fracties van de **BBB**, de **VVD** en van **GroenLinks-PvdA**, **SP** en **OPNL** gezamenlijk nadere vragen gesteld. Bij de beantwoording van deze vragen in deze nota volgt de regering de indeling van het tweede verslag. Zij beoogt hiermee aan de vaste commissie voldoende duidelijkheid te bieden over de inhoud, de strekking en de implicaties van dit wetsvoorstel. Ik ben gaarne bereid om tijdens de plenaire behandeling eventuele resterende vragen te beantwoorden.

Inleiding

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag, hetgeen door de gehanteerde werkwijze met een tabel geen simpele taak was. Deze leden verzoeken de regering om de thans gestelde vragen nu wél per gestelde vraag afzonderlijk te beantwoorden.

De leden van de fracties van de GroenLinks-PvdA, SP en OPNL gezamenlijk danken de regering voor de beantwoording van hun vragen. Tegelijkertijd roept een aantal antwoorden nieuwe vragen op of blijft de praktische uitwerking op cruciale punten onduidelijk. Met de volgende vervolgvragen willen voornoemde leden beter inzicht krijgen in de bescherming van arbeidsmigranten buiten de Wtta, de toelating van buitenlandse uitleners en het gebruik van de waarborgsom.

De leden van de VVD-fractie hebben nog een aantal nadere vragen over het voorliggende wetsvoorstel.

Vragen van de BBB-fractie

1. *Het is voor de leden van de BBB-fractie nog onduidelijk welke specifieke overtredingen en misstanden door dit wetsvoorstel niet aangepakt kunnen worden, maar wat door een sectoraal in- en uitleenverbod wel zou kunnen. Dat maakt het lastig voor deze leden om dit wetsvoorstel te beoordelen in relatie tot een mogelijk sectoraal in- en uitleenverbod.*

De regering stelt dat dit wetsvoorstel algemene maatregelen bevat en daarmee te

¹ Kamerstukken I 2024/25, 36446, F

onderscheiden is van een sectoraal in- en uitleenverbod, dat meer specifiek bedoeld is om langdurige, structurele en stelselmatige arbeidsrechtelijke overtredingen, geconcentreerd in bepaalde sectoren, te voorkomen.² Zegt de regering hiermee dat dit wetsvoorstel niet bedoeld is om langdurige, structurele en stelselmatige arbeidsrechtelijke overtredingen te voorkomen? Kan de regering nader uitleggen waarom zij stelt dat het wetsvoorstel en een sectoraal in- en uitleenverbod niet aan elkaar verbonden zijn? Wat zijn de concrete verschillen tussen de langdurige, structurele en stelselmatige overtredingen die worden aangepakt door dit wetsvoorstel enerzijds, en een sectoraal verbod anderzijds? Zit er volgens de regering geen overlap tussen het aanpakken van ernstige en wijdverbreide misstanden en het voorkomen van langdurige, structurele en stelselmatige arbeidsrechtelijke overtredingen?

De regering geeft aan dat een sectoraal in- en uitleenverbod zal (moeten) voldoen aan het Europese proportionaliteitsbeginsel.³ Is de regering het ermee eens dat de proportionaliteit van een sectoraal in- en uitleenverbod niet op zichzelf beoordeeld dient te worden, maar juist in combinatie met voorliggend wetsvoorstel?

Eén van de doelen van de Wtta is het beschermen van kwetsbare ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Het voorkomen van arbeidsrechtelijke overtredingen is daar onderdeel van. Met een eventueel sectoraal uit- en inleenverbod, zoals besproken in mijn brief van 20 juni jl. aan de Eerste en Tweede Kamer, kan hetzelfde of een vergelijkbaar doel worden nagestreefd. In die zin is er een overlap tussen de doelstelling van een sectoraal uit- en inleenverbod en die van de Wtta.

De regering vindt een breed toelatingsstelsel noodzakelijk, ongeacht of te zijner tijd wordt besloten tot een aanvullende sectorale maatregel. De kwetsbaarheid van ter beschikking gestelde arbeidskrachten beperkt zich niet tot één of meer sectoren. De in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen leveren een substantiële bijdrage aan de bestrijding van overtredingen en misstanden, verbeteren zodoende de positie van die arbeidskrachten in de breedte en bevorderen de totstandkoming van een gelijk speelveld. De regering beseft dat een deel van de uit- en inleners zal blijven proberen om mogelijke mazen in de wet te benutten. Indien dit binnen een of enkele sectoren veelvuldig voorkomt, kan een sectorale maatregel zinvol zijn, in aanvulling op de generieke maatregelen die de Wtta treft. In mijn brief en de daarbij gevoegde verkenning is hier nader op ingegaan.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de verkenning heeft het kabinet besloten om een ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur (AMvB) voor te bereiden voor het invoeren van een sectoraal uit- en inleenverbod in de vleessector. Bij het opstellen van dit ontwerpbesluit zullen onder andere de doelstellingen en de doelgroep van een verbod nader worden uitgewerkt. De AMvB zal fungeren als 'stok achter de deur', voor wanneer er geen significante verbeteringen in de sector zichtbaar zijn.

Uit paragraaf 4.1 van de technische verkenning blijkt dat een sectoraal uit- en inleenverbod in beginsel mogelijk is binnen Europese wet- en regelgeving, mits dit verbod proportioneel is en voldoet aan een aantal voorwaarden. Een verbod moet non-discriminatoir zijn, noodzakelijk zijn om een dwingende reden van algemeen belang, geschikt zijn om het beoogde belang te bereiken of daar een bijdrage aan te leveren en dat belang moet niet met minder vergaande middelen kunnen worden bereikt. De Landsadvocaat concludeert in zijn advies dat een sectoraal uit- en inleenverbod in beginsel een gerechtvaardigde beperking kan vormen op het vrij verkeer van diensten. De uiteindelijke beoordeling hiervan kan echter pas worden gedaan aan de hand van de

² Ibid., p. 69.

³ Ibid., p. 69.

onderbouwing bij een daadwerkelijke invoering van een sectoraal uit- en inleenverbod in een specifieke sector.⁴

De BBB-fractie veronderstelt terecht dat bij de proportionaliteitstoets van een concrete maatregel de verhouding tot dit wetsvoorstel zal worden betrokken. Die toets zal plaatsvinden bij de uitwerking van de AMvB. Een besluit over het invoeren van een dergelijk verbod is aan het volgende kabinet.

2. *Per brief d.d. 20 juni 2025 is de Kamer geïnformeerd over de verkenning naar een sectoraal uitzendverbod.⁵ In deze brief lezen de leden van de BBB-fractie onder meer:*

In sectoren met aanhoudend en hardnekkig problematisch ontduikingsgedrag zullen uit- en inleners blijven proberen om maximaal gebruik te maken van mogelijke ruimte in de Wtta."

De leden van de BBB-fractie vragen de regering welke ruimte in het wetsvoorstel hiermee bedoeld wordt? Kan de regering onderbouwen waarom een sectoraal uitzendverbod door uit- en inleners niet ontdoken kan worden? Is de regering het ermee eens dat een sectoraal uitzendverbod eenvoudig ontdoken kan worden door kwaadwillende uit- en inleners, bijvoorbeeld door andere constructies in te zetten zoals een zzp-constructie of een vorm van contracting? Zo ja, waarom overweegt de regering dan om nog meer ineffectieve regels en verboden in te voeren, in plaats van de pakkans te vergroten en de effectiviteit van de handhaving te verbeteren? En hoe gaat de regering voorkomen dat het verbod goedwillende ondernemers treft, terwijl malafide ondernemers – wederom – de dans ontspringen? Zo nee, waarom niet?

In de verkenning is ingegaan op de risico's waar de Wtta mogelijk geen volledige oplossing voor biedt. Het betreft (a) aanhoudend en hardnekkig ontduikingsgedrag, (b) de verantwoordelijkheid van inleners en (c) het vervalsen van administraties. Welke ruimte voor ontduiking uit- en inleners in de praktijk zullen vinden, is niet te voorspellen. In paragraaf 1.2 van de verkenning zijn deze risico's nader toegelicht en is aangegeven onder welke omstandigheden een sectoraal uit- en inleenverbod een geschikte maatregel zou kunnen zijn.

Eén van de aandachtspunten bij de uitwerking van de AMvB is het risico op ontduiking en ontwijking (waterbed- en weglekeffecten). Dit punt zal onderdeel zijn van de weging van de proportionaliteit van de maatregel.

De regering vindt intensivering van handhaving essentieel om de misstanden in de uitleensector aan te pakken. De capaciteit van de Arbeidsinspectie is daarom fors uitgebreid. Dit moet onder andere leiden tot een hogere pakkans. Bovendien zal de overheid door de Wtta beter zicht krijgen op de uitleenmarkt, waardoor publieke toezichthouders hun capaciteit effectiever kunnen inzetten.

3. *In de brief d.d. 20 juni 2025 wordt het Duitse uitzendverbod in de vleessector als voorbeeld aangehaald.⁶ Is de regering bekend met het feit dat de Commissie-Roemer in 2020 al constateerde dat de inspectiedruk in Duitsland vijf keer zo hoog lag als in Nederland?⁷ Ziet de regering ook dat Nederland de afgelopen jaren weliswaar heeft geïnvesteerd in de inspectiecapaciteit, maar dat dit nog steeds zeer beperkt is in vergelijking met Duitsland? Overweegt de regering, in het geval een sectoraal uitzendverbod mogelijk wordt, ook in vergelijkbare mate – naar Duits voorbeeld – eerst fors te investeren in overheidshandhaving alvorens daadwerkelijk een specifiek sectoraal uitzendverbod te implementeren? Zo nee, waarom niet? Denkt de regering zonder vergelijkbare*

⁴ Bijlage bij *Kamerstukken I 2024/25*, 36446, H.

⁵ *Kamerstukken I 2024/25*, 36446, H.

⁶ *Kamerstukken I 2024/25*, 36446, H, p. 4.

⁷ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 'Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan', oktober 2020, p. 23.

handhavingscapaciteit dezelfde resultaten te kunnen boeken? Zo ja, waarop is die verwachting gebaseerd?

Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer gaf in 2020 aan dat de capaciteit van de Duitse Arbeidsinspectie zou worden uitgebreid tot een niveau dat 5% van de bedrijven wordt geïnspecteerd, terwijl de Nederlandse Arbeidsinspectie in 2018 op het gebied van 'eerlijk werk' een inspectiedekking had van 1%. Inspectiedekkingen zijn doorgaans niet goed vergelijkbaar, onder andere doordat naast inspecties ook andere instrumenten worden ingezet (van voorlichting en zelfsinspectietools tot opsporingsinzet), inspectiecapaciteit risicogericht wordt ingezet en doordat onder de Wtta ook private inspectie-instellingen controles uitvoeren bij uitleners.

De regering investeert reeds in uitbreiding van de capaciteit van de Arbeidsinspectie voor de uitleensector. Toezicht en handhaving van een sectoraal verbod, waaronder de benodigde handhavingscapaciteit, zijn onderdeel van de uitwerking van de AMvB.

Toen in 2020 de misstanden in de vleesverwerkende industrie door de COVID19-crisis pijnlijk benadrukt werden, heeft Duitsland de intensivering van de handhaving echter ook niet afgewacht. Per 2021 werd een uitzendverbod namelijk al ingevoerd.

4. *De regering heeft voor de reikwijdte van het wetsvoorstel gekozen voor een groot en breed sleepnet door naast uitzendbureaus ook detacheerders, interim bureaus e.d. onder de wet te laten vallen. Is de regering van plan om dezelfde reikwijdte voor een sectoraal verbod te hanteren? Zo ja, waarom denkt de regering dat dit nodig en proportioneel is? Heeft de regering reeds in kaart gebracht wat de nadelige financiële gevolgen voor bonafide individuele aanbieders kunnen zijn? En hoe deze gevolgen gecompenseerd kunnen gaan worden?*

Over de reikwijdte van een eventueel sectoraal uit- en inleenverbod is nog geen besluit genomen. Dat is onderdeel van de uitwerking van de AMvB die momenteel is gestart. Bij de uitwerking zal ook worden onderzocht welke gevolgen een dergelijke verbod heeft voor ondernemers en voor de sector als geheel. Het volgende kabinet kan deze gevolgen meewegen bij een eventueel besluit over het al dan niet instellen van een sectoraal uit- en inleenverbod.

5. *Hoewel het wetsvoorstel en een sectoraal uitzendverbod separate trajecten betreft is het volgens de leden van de BBB-fractie duidelijk dat deze met elkaar verband houden, al is het alleen al vanwege de onderliggende noodzaak. Waarom overweegt de regering niet om de verdere behandeling van het wetsvoorstel te bevriezen totdat duidelijk is of, hoe en wanneer de mogelijkheid van een sectoraal uitzendverbod zal worden doorgevoerd, en na implementatie zal zijn geëvalueerd?*

De misstanden in de uitleensector zijn helaas groot. Deze veroorzaken veel menselijk leed onder kwetsbare werkenden. Daarnaast is het belang van een gelijk speelveld in de uitleensector groot. Het is dan ook noodzakelijk om de Wtta zo snel mogelijk in te voeren, ongeacht de eventuele invoering van een aanvullende sectorale maatregel door het volgende kabinet. Voortzetting van de behandeling van dit wetsvoorstel is daarom van groot belang.

6. *De regering baseert de noodzaak van het wetsvoorstel op het geconstateerde handhavingspercentage van 67%. Dit betreft echter een paar honderd overtreders op een totaal van bijna 20.000 uitzenders, waarbij andere doelgroepen zoals detacheerders en interim-bureaus niet zijn meegeteld. Met andere woorden circa 4% van het totaal. Ook betreft het diverse overtredingen van klein tot groot. Door continu het getal van 67% te vermelden wordt stellig de indruk gewekt dat 67% van de uitleners de toets der kritiek niet kan doorstaan. Kan de regering dit nader duiden?*

De noodzaak voor een toelatingsstelsel is niet louter ingegeven door de rapportage van de Arbeidsinspectie waarin dit handhavingspercentage is vastgesteld, maar door de vele indicaties van structurele misstanden in de uitzendsector. In het rapport “Geen tweederangsburgers” noemt het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten legio voorbeelden van deze misstanden, in het bijzonder bij arbeidsmigranten.

Het geciteerde handhavingspercentage komt uit de programmarapportage Uitzendbureaus 2020-2022 van de Nederlandse Arbeidsinspectie.⁸ Het handhavingspercentage, het aandeel van werkgevers waarbij overtredingen zijn geconstateerd ten opzichte van het aantal bezochte bedrijven (uitzendbureaus en inleners), komt uit op 67%. Bij 873 van de 1.304 onderzochte bedrijven is een overtreding geconstateerd. 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. Ook op het gebied van de fiscaliteit zijn veel overtredingen en misstanden geconstateerd.

Genoemd handhavingspercentage betekent inderdaad niet dat 67% van de gehele populatie uitleners overtredingen begaat. De Arbeidsinspectie zet haar capaciteit gericht in op basis van risicoanalyse. Het percentage geeft de resultaten weer van de uitgevoerde inspecties, maar is niet representatief voor de gehele sector. Deze nuance doet evenwel geen afbreuk aan de noodzaak van het toelatingsstelsel.

7. De enige kwantitatieve indicatie van non-conformiteit van uit- en inleners is het handhavingspercentage van 67% uit de programmarapportage van de Nederlandse Arbeidsinspectie (2020 t/m 2022). Waarom is er geen bredere analyse uitgevoerd? In hoeverre is het volgens de regering te verantwoorden dat een enorme structurele stelselwijziging plaats zal vinden zonder daadwerkelijk goed zicht te hebben op het percentage malafide ondernemingen? Welke taak ziet de regering voor zichzelf weggelegd om hier meer duidelijkheid over te scheppen?

Zoals hiervoor al aangegeven is het wetsvoorstel niet ingegeven door de programmarapportage van de Arbeidsinspectie, maar door de structurele misstanden die het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten in zijn rapport *Geen tweederangsburgers* heeft geconstateerd. Hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting beschrijft de eerdere pogingen van de overheid en van de uitzendsector zelf om tot een betere regulering te komen. Deze pogingen hebben alle niet het gewenste resultaat gehad. De overwegingen voor een toelatingsstelsel zijn in dit hoofdstuk van de memorie toegelicht.

In opdracht van het ministerie van SZW heeft het onderzoeksbureau Regioplan een nulmeting uitgevoerd.⁹ Deze is op 12 juni jl. gedeeld met uw Kamer. De nulmeting brengt de stand van zaken vóór de inwerkingtreding van de Wtta in kaart. Voor het inzicht in de naleving van arbeidswetten zijn data van de Nederlandse Arbeidsinspectie gebruikt. De overtredingen zijn uitgesplitst naar sectoren. Voor de nulmeting zijn ook data gebruikt van huisvestingskeurmerken en van het CBS.

In bijlage 7 van het rapport is een overzicht opgenomen van de overtreding van de artikelen van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) en Wet arbeid vreemdelingen (Wav) naar het aantal overtredingen in de geselecteerde bedrijfstakken.

Op 20 juni jl. is de technische verkenning naar een uitleen- en inleenverbod met uw Kamer gedeeld.¹⁰ Hoofdstuk 2 van de verkenning bevat een bredere arbeidsmarktanalyse van enerzijds de uitzendsector als geheel en anderzijds sectoren op subsectoraal niveau. Uit paragraaf 2.2 blijkt een sterk verband tussen een uitzendconstructie en het voorkomen van overtredingen. De Arbeidsinspectie heeft hiervoor onderzocht wat

⁸ Nederlandse Arbeidsinspectie, (2023). *Programmarapportage Uitzendbureaus 2020-2022*.

⁹ Bijlage bij *Kamerstukken I*, 2024/25, 36 446, G.

¹⁰ Bijlage bij *Kamerstukken I*, 2024/25, 36 446, H.

de impact van een inleen-/uitleenconstructie is op de kans dat een inspecteur een overtreding van de arbeidswetten constateert. Voor arbeidsvoorwaarden blijkt het bestaan van zo'n inleen-/uitleenconstructie de belangrijkste voorspeller van een overtreding. Inspecteurs constateerden 2,2 keer zo veel overtredingen van de Wml, Wav en WagwEU bij werkgevers die op enig moment in de periode 2018-2022 als inlener bij een zaak waren betrokken dan bij werkgevers waarvoor dat niet gold. Voor arbeidsomstandigheden geldt dat inspecteurs 1,8 keer vaker een overtreding constateerden bij werkgevers die als inlener bij een zaak waren betrokken dan bij werkgevers die dat in dezelfde periode nooit waren. Dit wijst er dus op dat er over de hele arbeidsmarkt een verhoogde kans is op misstanden als er sprake is van het uit- en inlenen van arbeidskrachten.

8. *Heeft de regering overwogen om het onderzoek naar de impact van een uitleen- en inleenverbod op verschillende sectoren te laten uitvoeren door een onafhankelijke partij? Zo nee, waarom niet?*

Bij het uitwerken van een AMvB zal voor de betreffende sector een impactanalyse worden uitgevoerd. Dit onderzoek zal door een onafhankelijke partij worden gedaan.

9. *Indien de ervaringen met sectorale maatregelen in andere Europese landen worden meegenomen in de technische verkenning naar een sectoraal uitzendverbod, kan de regering dan ook nagaan of andere Europese landen naast sectorale maatregelen ook vergaande algemene wetgeving hebben die vergelijkbaar is met dit wetsvoorstel, waarbij uitleners twee keer per jaar gedurende een paar dagen gecontroleerd worden of zij voldoen aan wet- en regelgeving?*

In bijlage III van de technische verkenning is ingegaan op een tweetal landen met sectorale maatregelen. Algemene, niet-sectorale maatregelen zijn niet in de verkenning meegenomen. Bij de uitwerking van de Wtta is in 2022 uitgevraagd of andere lidstaten van de Europese Unie vergelijkbare regelgeving kennen. De resultaten hiervan zijn beschreven in hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting. Deze informatie is niet gedetailleerd genoeg om in te gaan op de vorm, intensiteit en periodiciteit van controles in andere lidstaten. Wel kent Duitsland, naast een uitzendverbod in de vleessector, een niet-sectoraal (generiek) vergunningensysteem voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

10. *Is de regering van plan om bij de uitwerking van de regelgeving met betrekking tot het uit- en inleenverbod een ruime overgangsregeling te hanteren? Zo nee, waarom niet?*

Bij de uitwerking van een sectoraal uit- en inleenverbod in de ontwerp-AMvB wordt meegenomen met welke inwerkingtredings- of overgangstermijn een eventueel verbod zal ingaan. Het is aan het volgende kabinet om hierover een besluit te nemen.

11. *De leden van de BBB-fractie lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat de regering overtuigd is dat het toelatingsstelsel een substantiële bijdrage zal leveren aan de aanpak van de ernstige en wijdverbreide misstanden in de uitleensector.¹¹ Kan de regering 'misstanden' definiëren en met feiten en cijfers onderbouwen hoe vaak deze in de totale uitleensector voorkomen? Kan de regering daarbij de ernst van die misstanden onderbouwen door concreet aan te geven om welke overtredingen het gaat?*

Voor een omschrijving van de misstanden sluit de regering aan bij de situatieschets in het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten¹². Het gaat onder meer om ver ondermaatse huisvesting, het witwassen van zwart geld, onderbetaling, misbruik van de WW, uitbuiting, illegale arbeid en mensenhandel. Deze misstanden

¹¹ Kamerstukken I 2024/25, 36446, F, p. 69.

¹² Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 'Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan', oktober 2020, p. 13 e.v.

treffen niet alleen de arbeidsmigranten, maar ook de buurten waarin zij worden gehuisvest en de samenleving als geheel.

Werkgevers en uitzendbureaus die misstanden begaan, doen daarvan geen melding bij overheden of toezichthouders. Hoe vaak deze misstanden voorkomen, kan daarom niet met precisie worden gezegd. Het rapport van het Aanjaagteam, de rapportages van de Arbeidsinspectie en het onderzoek van de Regioplan laten echter zien dat er geen aanleiding is om de ernst van de problematiek in de uitleensector in twijfel te trekken.

12. De regering geeft aan dat voor de meeste bedrijven het voornaamste effect van het wetsvoorstel zal zijn dat zij extra moeten letten op de naleving van bestaande wet- en regelgeving.¹³ Dit wekt de suggestie dat er weinig nieuwe (ingrijpende) verplichtingen uit het wetsvoorstel voortvloeien voor ondernemers. Dit komt volgens de leden van de BBB-fractie niet overeen met de reacties uit de markt. Kan de regering een opsomming geven van alle verplichtingen in het normenkader die op dit moment géén wettelijke verplichtingen zijn?

Het ontwerp voor de ministeriële regeling die ik op 17 april jl. met uw Kamer heb gedeeld, bevat een concept voor het normenkader. De eisen die hierin zijn opgenomen stellen de inspectie-instellingen in staat om te toetsen of de uitlener aan zijn wettelijke verplichtingen voldoet. Om die controle mogelijk te maken, bevat het normenkader ook administratieve verplichtingen. Een voorbeeld hiervan is de verplichting voor de uitlener om zijn financiële administratie uiterlijk binnen drie maanden bij te werken. Andere voorbeelden zijn de verplichting voor de uitlener om met de arbeidskracht aantoonbaar een schriftelijke arbeidsovereenkomst aan te gaan (of een uitzendbevestiging) en de begin- en eindtijden van diensten vast te leggen. Zonder dergelijke verplichtingen kan de inspecteur niet vaststellen of de uitlener (bijvoorbeeld) het juiste loon betaalt of de juiste loonheffing afdraagt.

Het wetsvoorstel bevat een beperkt aantal nieuwe materiële verplichtingen voor uitleners. De belangrijkste daarvan is het aanbieden van gecertificeerde huisvesting (artikel 12b). Bij de controle op het normenkader zullen inspectie-instellingen bij uitleners periodiek controleren of de aangeboden huisvesting wordt aangeboden via een woningcorporatie of een keurmerk heeft dat bij cao is overeengekomen. Binnen het toelatingsstelsel is dit een administratieve controle. Hiervoor is aangesloten bij de bestaande regeling voor inhoudingen op het wettelijk minimumloon.

Daarnaast regelt het wetsvoorstel de zorgplicht van uitleners voor juiste registratie in de basisregistratie personen in de vorm van een bevorderings-, vergewis- en (mogelijke) meldplicht (artikel 12ba). Deze materiële eis wordt verder uitgewerkt bij AMvB en zal te zijner tijd ook onderdeel worden van het normenkader. Het wetsvoorstel regelt voorts dat een uitlener zijn arbeidskrachten moet informeren over de arbeidsvoorwaarden die de inlener aan de uitlener heeft doorgegeven (artikel 12a).

De AMvB regelt binnen de grenzen van de wet limitatief over welke onderwerpen in het normenkader eisen mogen worden gesteld. Deze onderwerpen zijn uitgewerkt in het concept-normenkader, met uitzondering van de eisen over de taal van de arbeidsovereenkomst en over veiligheid op de werkplek. Uit een consultatie bleek dat de invulling van deze eisen uitvoeringsvraagstukken opriep. Met het oog op uitvoerbaarheid zijn deze eisen geschrapt. Genoemde onderwerpen kunnen in een later stadium worden uitgewerkt in specifieke normen. Voor alle normen geldt als voorwaarde dat zij effectief moeten bijdragen aan de doelen van het toelatingsstelsel, uitvoerbaar zijn voor uitleners en controleerbaar voor inspecteurs.

¹³ Kamerstukken I, 2024/25, 36446, F, p. 3.

13. *De regering realiseert zich dat het toelatingsstelsel ingrijpend is en tot extra kosten zal leiden.¹⁴ De omvang van het normenkader kan volgens de leden van de BBB-fractie leiden tot een eindeloze stroom kleine administratieve onregelmatigheden, die de uitvoeringscapaciteit overbelast en de bestaanszekerheid van bedrijven onder druk zet. Ziet de regering dit anders? Zou het niet effectiever zijn om te sturen op structurele en substantiële afwijkingen in plaats van op iedere administratieve onvolkomenheid, waardoor de uitvoerbaarheid van het stelsel wordt verbeterd en de kosten worden verlaagd? Heeft de regering een omslagpunt bepaald waarop het instrument zijn doel begint tegen te werken wegens complexe uitvoerbaarheid?*

Zoals in het antwoord op de vorige vraag van de leden van de BBB-fractie is aangegeven, strekken de administratieve verplichtingen in het normenkader ertoe om de controle door inspectie-instellingen mogelijk te maken. Deze verplichtingen scheppen voor uitleners duidelijkheid over hoe zij de naleving van de eisen kunnen aantonen en stellen inspectie-instellingen in staat om een consistente inspectiemethodiek te hanteren. Onduidelijkheid over de naleving van deze eisen schept onzekerheid voor uitleners en kan leiden tot interpretatiekwesties tussen inspectie-instellingen en uitleners. Administratieve onvolkomenheden kunnen het zicht op overtredingen van wettelijke verplichtingen belemmeren. Een deugdelijke administratie is daarom een noodzakelijke voorwaarde.

Inspectie-instellingen krijgen de bevoegdheid om bepaalde overtredingen als 'minder ernstige overtreding' te registreren als zij niet structureel en niet substantieel zijn. Het is evenwel noodzakelijk dat inspectie-instellingen alle overtredingen, dus ook minder ernstige, opnemen in het inspectierapport. Bij de beoordeling of een uitlener het normenkader naleeft moet de Nederlandse Autoriteit voor de Uitleenmarkt (NAU, voorheen: de toelatende instantie) weten of de inspectie-instelling overtredingen heeft geconstateerd. De informatiepositie van de NAU wordt zwakker als overtredingen, die de private inspecteur als minder ernstig heeft aangemerkt, niet worden gemeld. Bovendien zou dit kwaadwillende uitleners ertoe kunnen brengen om inspecteurs onder druk te zetten om de ernst van de overtreding af te zwakken om deze uit het zicht van de NAU te houden.

Binnen het stelsel hebben inspectie-instellingen de mogelijkheid om hun deskundige beschouwing te delen met de NAU. De NAU zal de deskundige beschouwing van inspectie-instellingen meenemen bij de beoordeling van (de ernst van) de overtreding.

Bij het opstellen van het concept normenkader is de NEN-4400 norm, waarop het SNA-certificaat is gebaseerd, als startpunt gehanteerd. Hiermee is aangesloten bij de praktijk, zoals deze door marktpartijen is vormgegeven. Het belang van elk element in het normenkader is in samenspraak met sociale partners afgewogen tegen het belang om de totale lasten en kosten van het stelsel beheersbaar te houden. De in het normenkader gestelde eisen staan in verhouding tot de risico's die het mitigeert.

De regering is van mening dat de uitvoerbaarheid van het normenkader in de praktijk voldoende is gewaarborgd. De uitvoerbaarheid van de concrete normen is besproken met inspectie-instellingen en sociale partners en getoetst in proefinspecties. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel hanteert SNA sinds kort een vrijwillige Wtta-module. Uitleners die hiervoor opteren, laten zich bij een reguliere SNA-inspectie ook toetsen op de nieuwe Wtta-normen. Deze module maakt het mogelijk om het normenkader in de praktijk te toetsen.

De praktische werkbaarheid van het normenkader blijft ook na de inwerkingtreding van de Wtta een aandachtspunt. De minister van SZW zal de uitvoerbaarheid van het normenkader nauwgezet monitoren. Het ministerie van SZW zal hierover ook met inspectie-instellingen in gesprek blijven.

¹⁴ Ibid., p. 3.

14. *De regering heeft onderkend dat zich bij de toetsing aan het normenkader in de praktijk interpretatievragen kunnen en zullen voordoen.¹⁵ Kan de regering alsnog garanderen dat de uitlener hiervan niet de dupe wordt?*

De NAU zal zich bij het beoordelen van de naleving van het normenkader moeten houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Vanuit het rechtszekerheidsbeginsel zullen de besluiten duidelijk, consistent en voorspelbaar moeten zijn.

De NAU zal zorgdragen voor de harmonisering van (de interpretatie van) het normenkader, onder andere via periodiek harmonisatieoverleg met inspectie-instellingen. Inspectie-instellingen kunnen desondanks interpretatievraagstukken tegenkomen waarbij nog niet voldoende harmonisatie heeft plaatsgevonden. De inspectie-instelling moet dan zelf een standpunt innemen, maar kan in haar inspectierapport aangeven dat er sprake is van een nog niet opgelost interpretatievraagstuk. De NAU zal die omstandigheid betrekken bij het nemen van een besluit over de toelating.

Als een non-conformiteit het gevolg is van een interpretatiekwestie die de uitlener niet kan worden verweten, mag deze daar niet de dupe van worden. De NAU kan de uitlener in een dergelijk geval voldoende duidelijkheid en tijd geven om de non-conformiteit te herstellen.

15. *De leden van de BBB-fractie lezen dat een verplichte g-rekening een wens van de regering blijft.¹⁶ Vanaf welke datum verwacht de regering de g-rekening te verplichten? En kan de regering bevestigen dat het hierbij gaat om het verplicht aanhouden, maar niet om het verplicht gebruiken van een g-rekening (lees: storten op de g-rekening)? Behouden ondernemers (opdrachtgevers en uitleners) de vrijheid om af te spreken dat een bepaald percentage van de factuursom op de g-rekening van de uitlener wordt gestort?*

De verkenning van de mogelijkheid om een g-rekening te verplichten is nog niet afgerond. De uitkomsten van deze verkenning zijn naar verwachting in de tweede helft van 2025 beschikbaar. Ik zal uw Kamer na de zomer hierover informeren.

De maatregel die wordt verkend is de verplichting voor uitleners om een g-rekening te houden. Verplicht gebruik van de g-rekening is op dit moment niet aan de orde. Uitleners en hun opdrachtgevers behouden de mogelijkheid om af te spreken dat een deel van de factuursom op de g-rekening wordt gestort. Door het storten van een deel van de factuursom op de g-rekening, kan de opdrachtgever zich (gedeeltelijk) vrijwaren van aansprakelijkheid voor de verschuldigde loonheffingen of omzetbelasting van de uitlener, mits de opdrachtgever ook voldoet aan alle andere relevante verplichtingen.

Het stortingspercentage bepalen partijen in overleg. Daarbij is van belang dat volledige vrijwaring alleen wordt verleend bij een storting van 35% van het factuurbedrag op de g-rekening, in combinatie met het voldoen aan de administratieve eisen voor een vrijwarende storting¹⁷.

16. *De regering refereert aan een “kat-en-muisspel” dat het onmogelijk maakt om kwaadwillende ondernemers duurzaam van de markt te weren.¹⁸ Kunnen de ondernemers die dit kat-en-muisspel hanteren met de invoering van dit wetsvoorstel wel duurzaam van de markt worden geweerd? Zo ja, kan de regering toelichten op welke wijze? Is de regering het met de leden van de BBB-fractie eens dat boosdoeners die vanuit het buitenland opereren niet of nauwelijks door de maatregelen in dit wetsvoorstel worden geraakt?*

¹⁵ Ibid., p. 33.

¹⁶ Ibid., p. 6.

¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 29 861, nr. 92.

¹⁸ Ibid., p. 11.

Deze beeldspraak verwijst naar uitleners die hun verdienmodel baseren op het negeren van wettelijke en arbeidsvoorwaardelijke verplichtingen. Zodra de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst of (bijvoorbeeld) een vakbond actie ondernemen, liquideren deze ondernemers hun bedrijf om dit vervolgens in een andere entiteit voort te zetten. Deze vorm van malafide ondernemerschap wordt in het toelatingsstelsel minder eenvoudig en minder profijtelijk. Voor een deel is dat het gevolg van de verbeterde mogelijkheden tot handhaving in het toelatingsstelsel. Vluchtig ondernemerschap wordt onder meer tegengaan door de verplichting voor uitleners om financiële zekerheid te stellen en door het financiële risico voor inleners als zij arbeidskrachten betrekken van een niet toegelaten uitlener. Een inlener, voor wie dit “kat-en-muisspel” in het algemeen geen optie is, riskeert in dat geval immers een boete van de Arbeidsinspectie.

De regering onderkent dat wet- en regelgeving niet alle misstanden uit de wereld kan helpen maar het toelatingsstelsel pakt het verdienmodel van “boosdoeners” op de uitleenmarkt wel aan. De ruimte voor malafide partijen wordt ingeperkt door de periodieke toetsing van uitleners in binnen- en buitenland aan het normenkader, de mogelijkheid om inleners aan te pakken als zij arbeidskrachten inlenen van niet-toegelaten uitleners en door betere handhaving, onder meer als gevolg van de gegevensuitwisseling tussen de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en de NAU.

17. Welke scenario's hanteert de regering voor het 'waterbedeffect'? En welke kwantitatieve maatstaven (zoals verplaatsingen naar andere sectoren, meldingsfrequenties en de hoeveelheid klachten) worden structureel gemonitord om verplaatsingen van misstanden effectief te detecteren?

Een mogelijk waterbedeffect van dit wetsvoorstel kan zijn dat de uitlener, de inlener en de ter beschikking gestelde arbeidskracht hun arbeidsverhouding anders vormgeven. Denkbaar is dat partijen de arbeidsverhouding omzetten in een overeenkomst van opdracht, waarbij de werkzaamheden als zelfstandig ondernemer worden verricht. Indien de arbeidsverhouding alleen op papier wordt gewijzigd, is sprake van een schijnconstructie. Paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel beschrijft de bredere aanpak en de hervorming van de arbeidsmarkt. De daarin beschreven maatregelen, met name de aanpak van schijnzelfstandigheid en de regulering van flexibele arbeidscontracten beogen een waterbedeffect als gevolg van dit wetsvoorstel tegen te gaan.

De Arbeidsinspectie ziet toe op uitleners en inleners die de toelatingsplicht door middel van een schijnconstructie proberen te ontduiken. Na de invoering van het toelatingsstelsel worden overtredingen van de toelatingsplicht door schijnconstructies gemonitord.

18. De regering geeft aan dat er situaties zullen ontstaan waarin een toelating wordt ingetrokken om kwetsbare arbeidskrachten te beschermen, terwijl de uitlener van mening is goedschiks te hebben gehandeld. Volgens de regering is dit onvermijdelijk vanwege de soms tegenstrijdige belangen van uitleners en arbeidskrachten.¹⁹ Kan de regering bevestigen dat een toelating niet zal worden ingetrokken als op basis van feiten en/of omstandigheden vastgesteld kan worden dat de uitlener goedschiks heeft gehandeld?

De term “goedschiks” komt in het wetsvoorstel niet voor. Een onbewust onbekwame uitlener krijgt echter ruime mogelijkheden om non-conformiteiten te herstellen alvorens een toelating wordt ingetrokken of geweigerd. Deze herstelmogelijkheden zijn uitgebreid uiteengezet in paragraaf 4 van de nota naar aanleiding van het verslag²⁰. Alleen bij stelselmatige en/of ernstige overtredingen van het normenkader wordt een toelating direct ingetrokken, zonder genoemde herstelmogelijkheden, maar

¹⁹ Ibid., p. 13.

²⁰ Kamerstukken I 2024/25, 36446, nr. F, blz. 27 e.v.

uiteraard wel met de bijbehorende bestuursrechtelijke rechtsbescherming, zoals een zienswijzeprocedure.

Een uitlener die geen gebruik maakt van de herstel mogelijkheden, persisteert willens en wetens in handelingen in strijd met de gestelde normen. Dergelijk gedrag kwalificeert naar het oordeel van de regering niet als onbewust onbekwaam of als “goedschiks handelen”.

19. *De regering geeft in een tabel weer hoe het overgangsrecht vanuit het perspectief van fasering beschreven kan worden.²¹ Kan de regering aan deze tabel jaartallen toevoegen op basis van schattingen?*

In onderstaande tabel wordt uitgegaan van inwerkingtreding van de wet per 1 januari 2027. In de memorie van toelichting is in paragraaf 9.3 de verwachte opschaling en inzet van de private inspectiecapaciteit visueel gemaakt in een figuur. Daaruit is af te leiden dat fase 2 – naar schatting – een doorlooptijd van 1,5 jaar kent. Fase 3 zal dan vanaf 2029 aanvangen, met een doorlooptijd van ongeveer een jaar.

Zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag is de fasering afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen en daarmee onzeker. Zo heeft het aantal uitleners dat toelating aanvraagt invloed op de duur van de fases. Deze wordt ook beïnvloed door beslissingen van private inspectie-instellingen over de uitbreiding van hun capaciteit.

Fase	Schatting van jaartallen	Beschrijving
1 – Eerste jaar na inwerkingtreding	Vanaf 1 januari 2027	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 aangevraagd – 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	Vanaf 1 juli 2027.	TI ontvangt geleidelijk inspectierapporten van groep ‘niet toegelaten, mag wel uitlenen’. Na ontvangstinspectierapport besluit de TI over de toelating. De inspectiefrequentie wordt in deze periode zo vastgesteld, dat volledige capaciteit naar bovenstaande groep kan

²¹ Ibid., p. 24.

		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	Vanaf 2029	Als over alle uitleners uit groep ‘niet toegelaten, mag wel uitlenen’ een besluit is genomen, is de wachtrij weggewerkt. Inspectiefrequentie wordt zo aangepast, dat groep uitleners die met SNA-certificaat zijn toegelaten, aan de beurt zijn voor hun eerste controle op Wtta-normenkader.
4 – Na fase 3	Vanaf 2030	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	Mogelijk 2031, maar kan eerder als fase 2, 3 en 4 korter duren.	Uiteindelijk gaat inspectiefrequentie naar twee keer per jaar (conform het huidige SNA-keurmerk).

20. De regering geeft aan dat de Dienst Justis VOG-aanvragen zorgvuldig moet kunnen verwerken.²² Volgens de planning van de regering moeten alle uitleners tussen 1 mei en 1 juli 2027 de toelating aanvragen, en hierbij een VOG overleggen die niet ouder is dan drie maanden. Gelet op het belang van een tijdige aanvraag van de toelating kan dit in de praktijk tot gevolg hebben dat in februari, maart en april naar schatting 14.000 tot 19.500 uitleners een VOG zullen aanvragen. Is de regering ervan overtuigd dat deze aanvragen binnen de reguliere termijn zullen worden behandeld door de Dienst Justis? Zo nee, wat gebeurt er als duizenden uitleners de VOG wel op tijd hebben aangevraagd, maar vanwege wachtlijsten bij de Dienst Justis deze niet op tijd verstrekt hebben gekregen, en daardoor op 30 juni 2027 de toelating niet kunnen aanvragen? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat deze uitleners hiervan niet de dupe worden? En welke risico's brengt dit mee voor de werking van het toelatingsstelsel?

Om in aanmerking te komen voor het overgangsrecht dient een uitlener inderdaad vóór 1 juli 2027 een aanvraag voor toelating in te dienen. Indien deze uitleners bij hun toelatingsaanvraag direct een VOG moeten overleggen die niet ouder is dan drie maanden, heeft dit tot gevolg dat zij begin 2027 allemaal een VOG-aanvraag moeten indienen. De dienstverlening van Justis is hierop naar verwachting niet berekend. Indien het voor Justis niet mogelijk is om de aanvragen binnen de reguliere termijn te beantwoorden, dan kan de NAU overwegen om het verstrekken van een VOG gespreid te laten plaatsvinden. Dat betekent in dit verband dat de NAU na de toelatingsaanvraag aan de uitlener zal laten weten wanneer deze een VOG dient te overleggen. Hierdoor kunnen de VOG-aanvragen gespreid in de tijd worden ingediend en behandeld. De uitlener die vóór 1 juli 2027 een toelatingsaanvraag indient en binnen de door de NAU gestelde termijn een VOG overlegt, mag op grond van het overgangsrecht arbeidskrachten blijven uitlenen zolang de NAU nog niet over de toelatingsaanvraag heeft besloten.

²² Ibid., p. 25.

De mogelijkheid om een VOG na de toelatingsaanvraag, maar vóór het besluit over die aanvraag te overleggen, levert naar het oordeel van de regering geen overwegende risico's op voor het toelatingsstelsel.

21. *De regering geeft aan dat bij het overgangsrecht uitleners kunnen blijven uitlenen op basis van de oude wet- en regelgeving, ook als de toelatingsplicht in werking is getreden en de Arbeidsinspectie kan handhaven op de naleving hiervan.²³ Kan de regering dit nader toelichten? Betekent dit dat uitleners gedurende het overgangsrecht nog niet hoeven te voldoen aan het normenkader? Vanaf welke datum moeten uitleners voldoen aan het normenkader?*

Uitleners moeten het normenkader naleven vanaf het moment waarop het toelatingsstelsel in werking treedt, ook gedurende de periode waarin zij op grond van het overgangsrecht arbeidskrachten ter beschikking stellen. Het overgangsrecht regelt dat uitleners die bij de eerste aanvraag tot toelating een geldig SNA-certificaat overhandigen, geen inspectierapport van een inspectie-instelling hoeven te overhandigen. Uitleners die niet over een geldig SNA-certificaat beschikken, maar wel voldoen aan de voorwaarden voor het overgangsrecht, moeten zo snel mogelijk na de indiening van de toelatingsaanvraag een inspectierapport overleggen. Het overgangsrecht doet echter niets af aan de verplichting om het normenkader na te leven. De NAU kan op basis van gegevens van de bijvoorbeeld Arbeidsinspectie of de Belastingdienst tot het oordeel komen dat een uitlener het normenkader niet naleeft. Aan dit oordeel hoeft geen inspectierapport van een inspectie-instelling ten grondslag te liggen.

De inwerkingtreding van de wet wordt bij koninklijk besluit vastgesteld, naar verwachting per 1 januari 2027.

22. *De Kamer heeft op 12 juni 2025 de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ter aanbieding van het onderzoeksrapport 'Evaluatiekader en nulmeting Wtta'²⁴ ontvangen. In dit onderzoeksrapport zijn indicatoren opgenomen bij de twee doelstellingen van het wetsvoorstel.²⁵ Terwijl bij de kwalitatieve duiding de veranderingen in de ervaringen van arbeidsmigranten over hun positie zijn meegenomen, is diezelfde keuze niet gemaakt voor ondernemers. Is de regering bereid om ook de ervaringen van uit- en inleners over veranderingen in het speelveld hierin mee te nemen, specifiek over de vraag of dit speelveld gelijk is geworden?*

Voor het waarborgen van een gelijk speelveld voor alle in- en uitleners zijn verschillende indicatoren ontwikkeld. Indicator 2.5 heeft betrekking op een beoordeling van de actuele ontwikkeling van deze doelstelling. De databron voor deze indicator is onder meer een kwalitatieve duidingssessie met experts. Ervaringen van ondernemers (uitleners en inleners) kunnen bij deze duiding worden meegenomen.

23. *De leden van de BBB-fractie missen bij het kwalitatieve onderzoek naar de ervaringen van uitleners met hun nieuwe verplichtingen aandacht voor hun ervaringen met de Toelatende Instantie. In het bijzonder op het gebied van rechtszekerheid, de inspectie-instellingen en de betaalbaarheid van de verplichtingen (waaronder de leges). Kan de regering dit alsnog meenemen?*

De ervaringen van uitleners worden meegenomen als onderdeel van een bredere beoordeling van het functioneren van de Nederlandse Autoriteit voor de Uitleenmarkt (NAU). De NAU is de uitvoerende organisatie die verantwoordelijk zal zijn voor (onder meer) het verlenen, schorsen, en intrekken van toelating en ontheffing. Voorheen refereerde ik naar de NAU als de Toelatende Instantie of TI. Indien het functioneren van de NAU tekort zou schieten, is het van belang dit snel te constateren en niet pas na afloop van de evaluatieperiode. De ervaringen van

²³ Ibid., p. 43.

²⁴ Kamerstukken I 2024/25, 36446, G.

²⁵ Kamerstukken I 2024/25, 36446, G, bijlage.

uitleners worden daarom meegenomen in de monitor die bij de invoering van het toelatingsstelsel direct start.

24. Naar het oordeel van de regering zal het merendeel van de startende ondernemingen in staat zijn om een waarborgsom te financieren.²⁶ Kan de regering aangeven waar dit oordeel op is gebaseerd? Heeft de regering een analyse gemaakt van het profiel van de bedrijven die hierdoor mogelijk afvallen? Als de regering haar oordeel niet heeft gebaseerd op onderzoek, waarop baseert de regering dan haar veronderstelling dat na invoering van het wetvoorstel voldoende perspectief blijft voor uitleenbedrijven? De regering stelt dat het niet uitvoerbaar is om bij de hoogte van de financiële zekerheidsstelling te differentiëren naar de omzet van de uitlener.²⁷ Kan de regering uitleggen waarom de ontheffingsregeling, waarbij ondernemingen worden getoetst op basis van per twaalf maanden minder dan tien procent van de loonsom dat ten hoogste 2,5 miljoen bedraagt, dan wel uitvoerbaar is?

Het is op voorhand niet mogelijk om met zekerheid te zeggen hoeveel startende ondernemingen in de uitleensector niet in staat zullen zijn om de waarborgsom van €50.000 te financieren. De financieringsmogelijkheden hangen immers sterk samen met individuele omstandigheden van de betreffende onderneming en haar bestuurders. De jaarlijkse Financieringsmonitor van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) geeft wel een indicatie van de financieringsmogelijkheden van MKB-bedrijven in het algemeen. Uit de Financieringsmonitor 2024 blijkt dat 91% van financieringsaanvragen van MKB-bedrijven succesvol was. Voor micro-bedrijven, dat wil zeggen bedrijven met minder dan 10 werkzame personen, betreft dit 88%. Het overgrote deel van de financieringsaanvragen is derhalve toegekend. Het mediane bedrag waarvoor financiering is aangevraagd, bedroeg in 2024 €150.000.

Uit deze publicatie blijkt eveneens dat het aandeel van banken in de financiering van bedrijven daalt, ten gunste van financiersvormen als equipment lease, factoring en private equity. Alternatieve financieringsvormen kunnen ook soelaas bieden voor startende uitleners. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel adverteren marktpartijen momenteel al met een financieringsmogelijkheid voor de waarborgsom.

Een onderneming kan voor ontheffing van de toelatingsplicht in aanmerking komen als (onder meer) de omzet die zij in het voorafgaande kalenderjaar heeft behaald met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, minder bedraagt dan tien procent van de totale bedrijfsomzet en niet meer dan € 5 miljoen. Deze voorwaarden geven een concrete invulling aan “ondernemingen die in zeer beperkte mate arbeidskrachten ter beschikking stellen”. Bij de ontheffingsmogelijkheid is differentiatie naar omzet een logisch criterium. De hoogte van de omzet in het voorafgaande kalenderjaar is een objectief en toetsbaar gegeven.

Het doel van de financiële zekerheidsstelling is tweeledig, in de eerste plaats het opwerpen van een drempel voor vluchtig ondernemerschap en als tweede een voorziening om de gevolgen van dat gedrag voor arbeidskrachten en voor de Staat te compenseren. Deze compensatiemogelijkheid dient niet af te hangen van de omzet van de onderneming. Bij de financiële zekerheidsstelling kiest de regering bewust voor een zo eenvoudig mogelijke vormgeving. Een verfijning waardoor het bedrag van de waarborgsom per bedrijf zou verschillen, is voor de NAU niet uitvoerbaar. De omzet in het voorafgaande kalenderjaar zou voor de hoogte van de waarborgsom ook een kwetsbare maatstaf zijn. Met name jonge en startende bedrijven hebben vaak sterk fluctuerende omzetten.

25. De leden van de BBB-fractie vragen de regering of zij het goed begrijpen dat waarborgsommen worden verlangd van de entiteit die eindverantwoordelijk is? Dus

²⁶ Kamerstukken I 2024/25, 36446, F, p. 46.

²⁷ Ibid.

in het geval van een holding constructie wordt een waarborgsom verlangd van de holding, en niet tevens van de diverse werkmaatschappijen?

De verplichting om financiële zekerheid te stellen is verbonden aan de verplichting om toelating aan te vragen. De toelatingsplicht geldt op het niveau van een rechtspersoon of onderneming. Als een onderneming bestaat uit verschillende 'business units' die onder dezelfde rechtspersoon vallen, is er sprake van één toelating en één waarborgsom. Indien binnen een holding meerdere werkmaatschappijen ressorteren, hebben deze maatschappijen veelal een eigen rechtspersoonlijkheid, bijvoorbeeld als besloten vennootschap. Als meer rechtspersonen binnen één holding arbeidskrachten ter beschikking stellen, moeten zij per werkmaatschappij toelating aanvragen en – indien geen overgangsrecht van toepassing is – financiële zekerheid stellen. Dit is bijvoorbeeld het geval als binnen een holding één rechtspersoon een uitzendbureau exploiteert en een andere een detacheringsbureau.

Voor de volledigheid, een rechtspersoon binnen een holding die uitsluitend arbeidskrachten ter beschikking stelt aan andere entiteiten van die holding, heeft daarvoor geen toelating nodig en hoeft dus geen financiële zekerheid te stellen.

26. De regering stelt dat er aanvullend op voorliggend wetsvoorstel nog andere maatregelen mogelijk zijn om misstanden in de uitzendsector aan te pakken. Dit gaat volgens de leden van de BBB-fractie voorbij aan de verantwoordelijkheid van de hele keten, waaronder de inlenende partij. Is de regering bereid om sociale partners op te roepen hun eigen cao na te leven (bijvoorbeeld middels een privaat handhavingsorgaan)? Zodat ook een serieuze start wordt gemaakt met een positief sturende rol van inleensectoren bij het inlenen van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten.

De leden van de BBB-fractie wijzen terecht op de verantwoordelijkheid van de gehele keten om de naleving van arbeidswetten, fiscale en socialezekerheidswetten te bevorderen en om arbeidskrachten fatsoenlijk te behandelen. Ook inlenende bedrijven en organisaties hebben hierbij een rol. De verantwoordelijkheid van inleners komt in het toelatingstelsel tot uitdrukking, bijvoorbeeld via het verbod om arbeidskrachten in te lenen van niet-toegelaten uitleners. Een inlener is al wettelijk verplicht om de uitlener van wie hij arbeidskrachten betreft, te informeren over de arbeidsvoorwaarden van eigen werknemers die gelijk of vergelijkbaar werk verrichten. Deze informatie stelt de uitlener in staat om het correcte loon van de arbeidskracht te bepalen.

Het is niet de taak van de overheid om de naleving van cao-en te handhaven. Dat is primair aan de sociale partners die de betreffende cao hebben afgesloten. Waar de cao-partijen dit nodig achten, kunnen zij een private organisatie in het leven roepen die namens hen de naleving van de cao bewaakt. Werkgevers en werknemers in de uitzendbranche hebben hiertoe gezamenlijk de Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten (SNCU) opgericht. De SNCU onderzoekt voor haar werkzaamheden ook de cao die voor de inlener geldt. Een ter beschikking gestelde arbeidskracht heeft immers recht op ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden als die gelden voor werknemers van de inlener met een gelijke of vergelijkbare functie.

27. Is de regering bereid om bij het opzetten van de communicatiecampagne over dit wetsvoorstel ook breder te kijken dan alleen de sociale partners ABU en NBBU? De leden van de Bovib, VVDN en RIM worden straks ook verplicht om toegelaten te worden tot het stelsel. Dit zijn organisaties die in eerste instantie niets te maken hebben met de geschetste problematiek, maar wel verplicht worden toegelaten te worden (met alle regels, kosten en eisen die hierbij komen kijken).

De communicatiecampagne wordt niet beperkt tot de uitzendbranche, maar richt zich op alle sectoren die met het wetsvoorstel te maken zullen krijgen. Op dit moment inventariseert het ministerie van SZW welke branchepartijen kunnen en willen

deelnemen aan een klankbordgroep voor deze campagne. Op voorhand zijn daarbij geen organisaties uitgesloten.

28. Is de regering het tot slot met de leden van de BBB-fractie eens dat het wetsvoorstel niet van toepassing is op bedrijven die dure apparatuur verhuren voor een vastomlijnd project en dat doen met eigen medewerkers die een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd hebben en die deze apparatuur bedienen? Zo neen, waarom niet? En zo neen, wil de regering dan in overleg treden met de desbetreffende branchevereniging(en) om te komen tot een uitzonderingspositie zoals het wetsvoorstel deze kent?

Er geldt een uitzondering op de Waadi, en daarmee op de toelatingsplicht, als arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk. Als sprake is van een vastomlijnd project, kan dat een aanwijzing zijn dat de werkzaamheden onder deze uitzondering vallen. Datzelfde geldt als er apparatuur gebruikt wordt die eigendom is van de uitlener. Of de arbeidskrachten een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd hebben is niet relevant. Uiteindelijk moet op basis van de feiten en omstandigheden in de praktijk worden beoordeeld of werkzaamheden onder de reikwijdte van de Wtta vallen. Met brancheverenigingen die hierbij onduidelijkheid of knelpunten ervaren, zal mijn ministerie welwillend in gesprek gaan.

Vragen van de fracties van GroenLinks-PvdA, SP en OPNL gezamenlijk

Directe indiensttreding arbeidsmigranten

1. De regering stelt dat directe indiensttreding positief is, maar erkent ook dat de bescherming van het wetsvoorstel dan niet geldt.²⁸ Hoe wordt geborgd dat arbeidsmigranten die buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen, bijvoorbeeld als zij direct bij een bedrijf in dienst treden, niet alsnog te maken krijgen met misstanden zoals onderbetaling, slechte huisvesting of onveilige werkomstandigheden?

Dit wetsvoorstel heeft onder meer tot doel om de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten, waaronder arbeidsmigranten, te verbeteren. Om misstanden bij arbeidsmigranten het hoofd te kunnen bieden is een breder pakket aan maatregelen relevant. Het demissionair kabinet voert de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren daarom onverkort uit.

In mijn brief aan uw Kamer van 14 november 2024 is toegelicht welke maatregelen naar aanleiding van deze aanbevelingen zijn of worden genomen.²⁹

De bestaande arbeidswetten beschermen alle werknemers, dus ook arbeidsmigranten in directe dienst, tegen misstanden. Zo beschermt de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag hen tegen onderbetaling en de Arbeidsomstandighedenwet tegen onveilige werkomstandigheden. De Wet Goed Verhuurderschap, in combinatie met private huisvestingskeurmerken, beschermt tegen slechte huisvestingssituaties.

2. Erkent de regering dat algemene rechtsbescherming in de praktijk vaak onvoldoende is voor arbeidsmigranten die direct in dienst zijn, mede doordat arbeidsmigranten te maken hebben met taalbarrières, afhankelijkheidsrelaties en beperkte toegang tot informatie of meldpunten? Ook nu de huisvesting formeel is losgekoppeld van de arbeidsovereenkomst, maar in de praktijk nog vaak samenhang vertoont met het dienstverband.

²⁸ Ibid., p. 10.

²⁹ Kamerstukken II 2024/25, 29861, nr. 150.

De regering constateert met de vragenstellers dat de toegankelijkheid van de algemene rechtsbescherming voor arbeidsmigranten vaak tekortschiet. Dit geldt ongeacht het type arbeidsverhouding. Deze constatering heeft inmiddels geleid tot enkele concrete maatregelen en initiatieven, zoals de informatievoorziening gericht op arbeidsmigranten via Work in NL (zie het antwoord op vraag 3 hieronder). Het is hierbij belangrijk dat de hulp en ondersteuning dichtbij de arbeidsmigrant wordt georganiseerd.

3. Welke laagdrempelige meldpunten, rechtsbeschermingsmechanismen of outreach-programma's zijn er specifiek gericht op arbeidsmigranten die buiten de uitzendsector vallen? Is hier volgens de regering extra inzet voor nodig?

Sinds enkele jaren informeert de website www.workinnl.nl arbeidsmigranten in meerdere talen over hun rechten en plichten. In de praktijk blijkt een website alleen niet voldoende voor een adequate rechtsbescherming van arbeidsmigranten. Het project Work in NL voorziet hier wel in. De kern van dit project bestaat uit het gecoördineerd organiseren van goede informatie, hulp en ondersteuning aan de arbeidsmigrant in alle 35 arbeidsmarktregio's. Het project verbindt alle betrokken partijen en organiseert in iedere regio een goede structuur om arbeidsmigranten beter te helpen. Het parlement is recentelijk geïnformeerd over de voortgang van dit project.³⁰

Het project Work in NL verlaagt de toegang tot het recht langs twee sporen. Het eerste spoor heeft betrekking op het Juridisch Loket. Aan het Juridisch Loket is verzocht om specifieke (meertalige) dienstverlening ten behoeve van arbeidsmigranten op te zetten.

Het tweede spoor heeft betrekking op de regelrechter. Sinds 1 maart 2025 kunnen werknemers, waaronder arbeidsmigranten, voor bepaalde zaken bij de regelrechter terecht. Deze rechter is bedoeld voor kantonzaken over vorderingen van werknemers op grond van een arbeidsovereenkomst en voor geldvorderingen van een natuurlijk persoon tot een bedrag van €5.000. Beide sporen staan ook open voor arbeidsmigranten die niet als arbeidskracht ter beschikking worden gesteld maar in directe dienst zijn van het bedrijf waar zij werken.

4. Hoeveel meldingen van misstanden onder direct in dienst zijnde arbeidsmigranten zijn er de afgelopen jaren bij de Nederlandse Arbeidsinspectie geregistreerd? Acht de regering deze aantallen zorgwekkend, of vormen zij naar haar oordeel een beperkt en beheersbaar risico?

De eerste vraag kan op basis van de registratie van de Arbeidsinspectie niet worden beantwoord. Het begrip arbeidsmigrant (direct in dienst dan wel uitgeleend) is geen aparte registratiecategorie. Het is ook geen vastomlijnd begrip. Om de gelijkheid van EU-burgers onderling te benadrukken gebruikt bijvoorbeeld de Europese Commissie de term mobile workers, ter onderscheiding van 'migrants' van buiten de EU. In het Jaarverslag 2021 van de Arbeidsinspectie is uiteengezet dat het oorspronkelijke motief voor mobiliteit/migratie niet meer hoeft te corresponderen met de reden om wel of niet te blijven. Als een EU-burger al tien jaar in een ander land werkt, ben je dan nog steeds arbeidsmigrant? Dit laat onverlet dat informatie uit meldingen relevante inzichten kan opleveren over arbeidsmigratie. Zie bijvoorbeeld het signaal over ontslag op staande voet.

De arbeidswetten waar de Arbeidsinspectie toezicht op houdt, richten zich op werknemers en werkgevers. Of het bij werknemers gaat om een arbeidsmigrant of niet, is voor de handhaving niet relevant, met uitzondering van de Wet arbeid vreemdelingen waarvoor onderscheid tussen EER en niet-EER arbeidskrachten relevant is. Om deze reden registreert de Arbeidsinspectie ook niet of het bij een melding gaat om een arbeidsmigrant, zo dat al uit een melding zou blijken.

³⁰ Kamerstukken II, 2024/25, 29861, nr. 161.

De hoeveelheid meldingen die bij de Arbeidsinspectie worden gedaan, kunnen een indicatie zijn voor het risico op misstanden. De meldingen verschillen sterk qua onderwerp en informatiewaarde. Of sprake is van een mogelijke overtreding van arbeidswetten kan de Arbeidsinspectie pas zeggen wanneer opvolging wordt gegeven aan de melding en een inspecteur nader onderzoek verricht. Een aanzienlijk deel van de meldingen is anoniem. Of een melding opvolging krijgt is afhankelijk van een aantal criteria zoals dat het onderwerp van de melding op het terrein van de Arbeidsinspectie ligt, de ernst van de melding, hoe concreet de melding is en de beschikbare capaciteit. Meldingen van andere toezichthouders, vakbonden of bedrijfsartsen worden altijd onderzocht.

Onderzoek kan uitwijzen dat sprake is van een overtreding van een of meerdere Arbeidswetten. In dat geval wordt de arbeidsrelatie nader onderzocht, bijvoorbeeld of het gaat om een uitzendkracht of een direct in dienst zijnde werknemer, en wie als werkgever verantwoordelijk is. Werknemers, en dat kan dus ook gelden voor melders, weten niet altijd exact wat de aard van hun arbeidsrelatie is.

Buitenlandse uitleners

- 5. De regering geeft aan dat het verkrijgen van strafrechtelijke gegevens uit het buitenland problematisch is voor de uitvoering van de Bibob-toets.³¹ Acht de regering het verantwoord om toelating te verlenen aan buitenlandse uitleners zonder een gelijke mate van risicobeoordeling als bij binnenlandse partijen?*

De Wtta is, met enkele beperkte uitzonderingen, onverkort van toepassing op buitenlandse uitleners. Bestuursorganen kunnen ook bij de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) gegevens vanuit het buitenland betrekken. Dit gebeurt middels internationale uitwisseling van strafrechtelijke gegevens via bestaande kanalen. In de praktijk kan de toepassing van de Wet Bibob bij buitenlandse uitleners moeilijker en/of arbeidsintensiever zijn. Dit is een onvermijdelijke consequentie van internationale gegevensuitwisseling, die binnen dit wetsvoorstel niet is op te lossen. Vanwege het vrije verkeer van diensten en het beginsel van non-discriminatie binnen de Europese Unie kan uitleners de toegang tot de Nederlandse markt niet worden ontzegd omdat zij in het buitenland zijn gevestigd.

Alles overwegend vindt de regering het, ondanks de praktische belemmeringen van gegevensuitwisseling, verantwoord dat buitenlandse uitleners toelating kunnen verkrijgen. Naast de Wet Bibob kent de Wtta voldoende andere waarborgen om de gelijke mate van risicobeoordeling bij alle uitleners zoveel mogelijk te bewaken, zoals de periodieke controles door inspectie-instellingen.

- 6. Heeft de regering overwogen om voor buitenlandse uitleners een automatisch verhoogd risicoprofiel aan te houden zolang noodzakelijke gegevens (zoals strafrechtelijke gegevens) niet volledig beschikbaar zijn?*

Het feit dat een uitlener in het buitenland gevestigd is of arbeidsmigranten ter beschikking stelt, kan een rol spelen bij het inschatten van het risico dat een uitlener de regels niet naleeft. In bijlage 2 van het inspectieschema, waarin staat hoe een inspectie-instelling de omvang van een steekproef bepaalt, zijn bijvoorbeeld enkele criteria opgenomen die daarop zien. De NAU kan vergelijkbare criteria hanteren bij de eigen risico-inschattingen. De NAU zal waarborgen dat zij geen ongerechtvaardigd onderscheid maakt tussen Nederlandse en buitenlandse uitleners.

- 7. Wordt bij Bibob-toetsen van buitenlandse aanvragers systematisch vastgelegd of sprake is van een beperkte gegevensbasis? Zo ja, hoe wordt deze informatie gedeeld met andere bevoegde instanties binnen het Bibob-stelsel?*

Als de NAU een Bibob-toets uitvoert, kan de beperkte gegevensbasis een relevant feit of omstandigheid zijn. In dat geval zal de NAU dit vastleggen. Op grond van de Wet

³¹ Kamerstukken I 2024/25, 36446, nr. F, p. 61.

Bibob kan de NAU gegevens delen met het Landelijk Bureau Bibob (LBB) of andere bestuursorganen die de Wet Bibob kunnen toepassen. Of de beperkte gegevensbasis daarbij als relevant feit of omstandigheid gedeeld kan worden, hangt af van de individuele omstandigheden.

Waarborgsom

8. *De regering stelt dat de waarborgsom na vier jaar niet langer proportioneel is, omdat dan geen sprake meer zou zijn van vluchtig ondernemerschap.³² Heeft de regering overwogen om de waarborgsom na vier jaar niet volledig te laten vervallen, maar te verlagen naar een proportioneel minimumbedrag, om blijvende financiële prikkels voor naleving in stand te houden?*

De vraag of de verplichting om financiële zekerheid te stellen na vier jaar nog proportioneel is, heeft niet zozeer te maken met de hoogte van het bedrag. De vraag is of het belang van de verplichting om vluchtig ondernemerschap tegen te gaan nog opweegt tegen de drempel die deze opwerpt voor ondernemerschap. Naar het oordeel van de regering weegt het belang van deze verplichting, zodra de uitlener vier jaar actief is en arbeidskrachten, de Arbeidsinspectie of de Belastingdienst in die periode geen aanvraag voor verhaal op de waarborgsom hebben ingediend, niet langer op tegen deze drempel voor ondernemerschap.

9. *Is de regering bereid om aanvullende voorwaarden te stellen aan het laten vervallen van de waarborgsom, zoals verplichte herbeoordeling bij signalen van bijvoorbeeld wanbetaling?*

De regering is voornemens om voorwaarden te verbinden aan het vervallen van de verplichting om financiële zekerheid te stellen. Deze voorwaarden worden geregeld in het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs. Het conceptbesluit waarin deze voorwaarden zijn opgenomen, heb ik op 17 april jl. aan uw Kamer gezonden³³.

De aanvullende voorwaarden waar de vraag op doelt, zouden de uitvoering complexer maken en passen niet bij het uitgangspunt dat de financiële zekerheidsstelling bedoeld is als laatste redmiddel voor arbeidskrachten en de Staat. Zolang de uitlener niet failliet is of diens bedrijf niet anderszins is beëindigd, kunnen zij hun vorderingen langs normale wegen innen.

Vragen van de VVD-fractie

Implementatieproces

1. *De regering stelt, zo lezen de leden van de VVD-fractie, dat er 337 fte nodig is om de inspectie-instellingen te voorzien van voldoende capaciteit en dat de opschaling daarvan circa drie jaar zal duren.³⁴ Hoe realistisch is deze inschatting en is hierbij rekening gehouden met de huidige en aanhoudende arbeidsmarktkrapte, zoals die ook door de regering wordt onderkend?*

Voor de inschatting van de benodigde inspectiecapaciteit zijn aannames gedaan over de tijd die nodig is om een controle op het normenkader uit te voeren en over het aantal uitleners. Bij deze inschatting, die met veel onzekerheid is omgegeven, is geen rekening gehouden met de huidige en aanhoudende arbeidsmarktkrapte. De huidige arbeidsmarktkrapte vormt onmiskenbaar een risico voor de opschaling van de inspectiecapaciteit bij private inspectie-instellingen.

Het ministerie van SZW blijft komende perioden in gesprek met inspectie-instellingen die bij SNA zijn aangesloten, over de opschaling van hun inspectiecapaciteit. Zodra er een aangenomen wet ligt zullen marktpartijen, zoals private inspectie-

³² Ibid., p. 50.

³³ Kamerstukken I 2024/25, 36446, nr. C.

³⁴ Kamerstukken I 2024/25, 36446, nr. F, p. 35.

instellingen, naar verwachting meer bereid zijn te investeren in het opschalen van de inspectiecapaciteit.

2. *Welke risico's voorziet de regering bij deze langdurige implementatiefase? Met een langdurige implementatiefase kan, zo stellen de leden van de VVD-fractie, momentum verloren gaan en het effect van de wet worden gereduceerd. Wat is de regering voornemens te doen voor het geval inspectie-instellingen onvoldoende personeel weten aan te trekken, en hoe kan het vereiste momentum worden gewaarborgd?*

Gedurende de eerste periode na de inwerkingtreding wordt bij een deel van de uitleners nog geen inspectie op het normenkader uitgevoerd, of minder vaak dan wenselijk is. Een ander deel kan gedurende de overgangsperiode worden toegelaten op basis van een SNA-certificaat. Het risico dat een overtreding van het normenkader of van een wettelijke verplichting niet wordt geconstateerd is in beide gevallen groter dan in de structurele situatie. Daar staat tegenover dat alle uitleners vanaf het moment waarop het toelatingsstelsel in werking treedt, verplicht zijn om het normenkader na te leven. Dat geldt ook voor de wettelijke verplichtingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Indien de NAU vaststelt dat de uitlener niet aan genoemde verplichtingen voldoet, bijvoorbeeld op basis van gegevens van de Arbeidsinspectie of de Belastingdienst, wordt de toelating geschorst of ingetrokken.

Gefaseerde implementatie is nodig om risico's in de uitvoering te voorkomen. Het voorgestelde gefaseerde tijdpad is het snelst haalbare voor een zorgvuldig invoering. Dat heeft onder meer te maken met de opzet van een nieuwe uitvoeringsorganisatie, de ontwikkeling van IV-systemen, het aanwijzen van inspectie-instellingen en de opschaling van de private inspectiecapaciteit. Versnelling van de implementatie vergroot de risico's in de uitvoering, zoals het ten onrechte weigeren of toekennen van een toelating.

Het kabinet start vóór het einde van dit jaar een brede communicatiecampagne om uitleners en inleners te informeren over hun rechten en plichten, het overgangsrecht en het aanvragen van een toelating. Deze campagne kent verschillende fasen. Na de inwerkingtreding van het stelsel worden de effecten daarvan gemonitord. Hiermee blijft naar verwachting de aandacht voor de met dit wetsvoorstel beoogde doelstelling behouden.

3. *De aan het woord zijnde leden lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat het wetsvoorstel in een gefaseerde invoering tussen 2027 en 2031 voorziet.³⁵ Acht de regering een dergelijke tijdspanne verantwoord in het licht van de urgentie die wordt toegekend aan de aanpak van misstanden in de uitzendsector? Zo ja, waaruit blijkt dat? Hoe heeft de regering overwogen om het invoeringstraject te versnellen? Is een gefaseerde sectorale aanpak mogelijk op om korte termijn maximaal effect te bereiken?*

De gefaseerde invoering kent inderdaad een lange doorlooptijd. Een verantwoorde en zorgvuldige implementatie is helaas niet sneller mogelijk. De invoering van het toelatingsstelsel is voor alle partijen een grote operatie. De NAU moet in staat zijn om de Wtta op een mensgerichte, wendbare en toekomstbestendige wijze uit te voeren, volgens de principes van het programma Werk aan Uitvoering (WaU). De NAU moet zorgvuldig beslissen over toelatingen en het intrekken en schorsen ervan. Bij haar besluitvorming moet de NAU alle relevante belangen meewegen en alle uitleners in gelijke gevallen gelijk behandelen. Ook het opzetten van een goede samenwerking tussen de NAU met onder meer de inspectie-instellingen en marktpartijen vraagt om een zorgvuldig proces.

Er zijn meerdere stappen gezet om de implementatie van de Wtta zo spoedig mogelijk te laten verlopen. Zo is sinds begin 2023 een kwartiermakersteam actief op het ministerie van SZW. Het kwartiermakersteam ontwikkelt een basisinrichting voor de

³⁵ Ibid., p. 35.

NAU. De basisinrichting bevat de producten die de NAU nodig heeft om een vliegende start te maken met de implementatie nadat het wetsvoorstel is aangenomen. Voorbeelden van dergelijke producten zijn procesbeschrijvingen, werkinstructies en een *onboarding* programma. Ter voorbereiding op de handhaving van de toelatingsplicht in de Wtta ontvangt de Arbeidsinspectie sinds 2023 extra middelen voor uitbreiding van de capaciteit. Hiermee wordt vooral het aantal inspecteurs uitgebreid en opgeleid voor de aanpak van misstanden in de uitzendsector en voor het doen van grensoverschrijdend onderzoek.

In de nota naar aanleiding van het eerste verslag is ingegaan op mogelijke varianten van een sectorale benadering in de Wtta. Met een fasering naar sectoren worden de doelen van het wetsvoorstel naar verwachting niet sneller of effectiever bereikt. Fasering naar sector zou voor onduidelijkheid zorgen voor uitleners, inleners en inspectie-instellingen: een uitlener kan namelijk in verschillende sectoren uitlenen. De toelating geldt per onderneming of rechtspersoon. Uitleners die in meerdere sectoren uitlenen, ongeacht of de sectorale aanpak van toepassing is, zullen vooralsnog een toelating moeten hebben. Bovendien kleeft aan een sectorale aanpak het risico dat de problematiek verschuift naar de sectoren waarvoor de toelatingsplicht nog niet geldt.

4. *In de nota naar aanleiding van het verslag wordt de gefaseerde uitvoering uiteengezet.³⁶ Hoe kan stap twee in de implementatie worden versneld en welke concrete stappen zet de regering hiervoor?*

Stap twee vangt aan vanaf een halfjaar na inwerkingtreding. De duur van deze stap kan, afhankelijk van onder andere het aantal uitleners en de inspectiecapaciteit, oplopen tot enkele jaren. De opbouw van inspectiecapaciteit loopt gefaseerd. Enkele maatregelen dragen bij aan een snellere implementatie.

Het streven is om de groep “niet toegelaten, mag wel uitlenen” zo klein mogelijk te houden. Dit gebeurt door te bevorderen dat uitleners – vooruitlopend op de invoering van het toelatingsstelsel – beschikken over een geldig SNA-certificaat. Hierdoor neemt de vraag naar inspectiecapaciteit nu reeds toe. Dit biedt aan private inspectie-instellingen mogelijkheden om hun capaciteit uit te breiden. In de praktijk zal de groei van de inspectiecapaciteit wel een plafond bereiken. Deze groei blijft afhankelijk van de bedrijfsstrategieën en het absorptievermogen van de inspectie-instellingen.

Een concrete stap die daartoe gezet wordt, is het uitrollen van een breed communicatietraject om uitleners en inleners te informeren over het aanvragen van een toelating en het overgangsrecht. Nadat het wetsvoorstel is aangenomen, wordt de website www.toeganguitleenmarkt.nl gelanceerd. Uiterlijk op 1 januari 2026 wordt een communicatiecampagne gelanceerd. Ook wordt een communicatietoolkit ontwikkeld die communicatiepartners, zoals de inspectie-instellingen, de brancheorganisaties en de KvK ondersteunt in hun communicatie van de Wtta. In de eerste nota naar aanleiding van het verslag is ingegaan op de momenten waarop uitleners en inleners worden geïnformeerd en geactiveerd.

Waarborgsom en regeldruk

5. *De regering geeft aan dat een deel van de bedrijven geen waarborgsom hoeft te overleggen door het geldende overgangsrecht.³⁷ Hoe groot is de groep die onder het overgangsrecht valt en wat is het verwachte aandeel daarvan het totaal?*

Het overgangsrecht geldt voor uitleners die bij de inwerkingtreding van de toelatingsplicht minstens vier jaar staan ingeschreven in het handelsregister met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als hoofd- of nevenactiviteit, in die periode als uitlener actief zijn geweest en een zogenoemde schone verklaring van

³⁶ Ibid., p. 24.

³⁷ Ibid., p. 46.

de Belastingdienst kunnen overleggen. Er zijn geen gegevens op basis waarvan kan worden berekend hoeveel uitleners aan alle eisen voor de toepassing van het overgangsrecht voldoen.

Voor een globale indicatie van het aantal uitleners voor wie dit overgangsrecht zal gaan gelden is in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer gewezen op gegevens van SNA³⁸. In 2024 waren tussen 2500 en 2750 uitzendondernemingen gecertificeerd die dat ook in 2020 al waren. Voor het SNA-certificaat wordt onder meer de conformiteit van de loon- en Btw-aangiften gecontroleerd. Bij het genoemde aantal worden enkele kanttekeningen gemaakt. Zo is niet bekend hoeveel van deze ondernemingen tussen 2020 en 2024 door SNA waren geschorst. Daar staat tegenover dat de reikwijdte van de toelatingsplicht breder is dan alleen de uitzendsector.

6. *De regering erkent dat kleinere of nieuwe ondernemingen mogelijk niet in staat zijn de waarborgsom te financieren. Welke mogelijkheden ziet de regering om deze groep bonafide ondernemingen, die zich aan de geldende wet- en regelgeving wil houden, tegemoet te komen als zij hierdoor hun bedrijfsactiviteiten niet kunnen voortzetten?*

De regering is niet voornemens om specifieke maatregelen te treffen voor uitleners die er niet in slagen om een waarborgsom te financieren. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is de afweging gemaakt dat de doelen van de financiële zekerheidstelling, het tegengaan van vluchtig ondernemerschap, c.q. het compenseren van de gevolgen daarvan, opweegt tegen de last die deze verplichting met zich meebrengt.

Voor een bonafide uitlener, die zijn financiële verplichtingen nakomt, vervalt na vier jaar de last om een waarborgsom te financieren. Mede hierdoor is het aantal ondernemingen dat de waarborgsom niet kan financieren, naar verwachting in omvang beperkt. Deze ondernemingen kunnen hier zelf een oplossing voor trachten te vinden, bijvoorbeeld door samen te gaan met een ander bedrijf.

Risico op willekeur

7. *Inspectie-instellingen krijgen de ruimte om binnen het inspectieschema hun oordeel onder meer te baseren op de subjectieve beoordelingscriteria ervaring en expertise. Hoe waarborgt de regering dat dit niet leidt tot ongelijke behandeling of willekeur? Hoe voorkomt de regering dat dit tot misbruik of fraude leidt?*

Om te voorkomen dat inspectie-instellingen willekeurig beoordelen, moeten zij zich houden aan het inspectieschema. Het inspectieschema schrijft voor hoe inspectie-instellingen de controles op het normenkader moeten uitvoeren. De Raad voor Accreditatie accrediteert de inspectie-instellingen op het schema. Dit accreditatieproces waarborgt de deskundigheid van inspectie-instellingen. Daarnaast bewaakt de NAU de kwaliteit van inspectie-instellingen.

In het inspectieschema is ruimte ingebouwd voor inspectie-instellingen om bij bepaalde normeisen de weging van non-conformiteiten af te schalen naar een "minder ernstige overtreding" als de overtreding niet structureel en niet substantieel is. De inspecteur dient dit te onderbouwen en inzichtelijk te maken in het inspectierapport. Hierdoor heeft de NAU daar zicht op. Een non-conformiteit moet altijd aan de NAU worden gemeld. Het is niet toegestaan om een melding op basis van subjectieve beoordelingscriteria achterwege te laten.

De regering onderschrijft de waarde van de ervaring en expertise van inspecteurs. Inspectie-instellingen hebben binnen het stelsel de mogelijkheid om hun deskundige beschouwing te delen met de NAU. De NAU zal de deskundige beschouwing van inspectie-instellingen meenemen bij de beoordeling van (de ernst van) de overtreding.

³⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36446, nr. 8.

Uiteindelijk beoordeelt de NAU of een uitlener het normenkader naleeft, en niet de inspectie-instelling. Daartoe kan de NAU ook gegevens van bijvoorbeeld de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Belastingdienst raadplegen.

Met bovenstaande verkleint de regering de kans op misbruik en fraude door inspectie-instellingen. In het geval er sprake is van valsheid in geschrifte is een inspectie-instelling strafbaar volgens het strafrecht en kan de inspectie-instelling zijn aanwijzing verliezen.

Zelfcertificatie

8. *Abusievelijk heeft de regering in de nota naar aanleiding van het verslag verondersteld dat de leden van de VVD-fractie pleiten voor zelfcertificatie als vervanging van dit stelsel.³⁹ Deze leden wensen te benadrukken dat zij zelfcertificatie voorstellen als aanvulling op dit stelsel. Dit kan op zeer korte termijn en tegen minimale kosten passende druk zetten op uitleners om aan de eisen van de wet te voldoen. Wil de regering zelfcertificatie als aanvulling op de voorgestelde maatregelen overwegen? Zo nee waarom niet?*

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 of uitlener moet voldoen.*
- (ii) Deze verklaring wordt jaarlijks schriftelijk door een statutair bestuurder van de organisatie of uitlener ondertekend*
- (iii) Met ondertekening verklaart de organisatie of uitlener dat zij zich in het betreffende jaar heeft gehouden aan de gestelde eisen.*

De regering onderkent de mogelijke voordelen van zelfcertificatie als aanvullende maatregel, maar acht deze op dit moment niet opportuun. Dit kan anders worden indien uit de evaluatie zou blijken dat een goed af te bakenen categorie ondernemingen de eisen die in het normenkader worden gesteld, structureel en zonder uitzondering naleeft. Zelfcertificatie kan in dat geval voor een dergelijke categorie ondernemingen een alternatieve methode zijn om aan te tonen dat zij het normenkader naleven.

Zelfcertificatie vergt waarborgen om misbruik te voorkomen. Zonder enige vorm van controle door een externe partij, met betekenisvolle consequenties, kan zelfcertificatie een eenvoudige mogelijkheid bieden om een oneigenlijk concurrentievoordeel te realiseren door wettelijke regels of arbeidsvoorwaardelijke afspraken te negeren.

Reikwijdte van het wetsvoorstel

9. *De regering geeft aan dat sectoraal segmenteren in de uitvoering van dit wetsvoorstel niet mogelijk is.⁴⁰ Dit heeft als gevolg dat bonafide ondernemingen onnodig voor een lastenverzwaring komen te staan, zowel financieel als administratief. Welke mogelijkheden ziet de regering om bonafide bedrijven minder te belasten?*

De regering erkent dat de Wtta voor een lastenverzwaring zorgt voor bonafide ondernemingen. Zij heeft geprobeerd deze lasten zoveel mogelijk te beperken, bijvoorbeeld door het normenkader vooral te baseren op bestaande verplichtingen en de reeds bestaande NEN-4400-norm. Andere voorbeelden zijn de ontheffingsregeling en de differentiatie van de leges om aan te sluiten bij de draagkracht van

³⁹ Kamerstukken I 2024/25, 36446, F, p. 37.

⁴⁰ Ibid., p. 25.

ondernemingen. De regering ziet op dit moment geen mogelijkheden om de lastenverzwaring verder te beperken.

Sectoraal uitzendverbod

10. De regering geeft aan dat een sectoraal uitzendverbod op een later moment per AMvB zal worden ingevuld. Maar de Eerste Kamer moet zich nú over dit wetsvoorstel uitspreken. Heeft de regering zicht op de criteria waartoe de regering een sectoraal uitzendverbod uit kan vaardigen? Zo ja, welke criteria zijn dit?

Zoals in antwoord op vragen van de BBB-fractie hierboven is gememoreerd, neemt het kabinet nog geen besluit over invoering van een sectoraal uit- en inleenverbod. Een dergelijk verbod is een stok achter de deur voor sectoren die er niet in slagen om hun misstanden afdoende aan te pakken. Het is aan het volgende kabinet om dit vast te stellen en naar aanleiding daarvan een besluit te nemen over een sectoraal verbod. Om tijd te winnen werkt het huidige kabinet een ontwerp-AMvB uit. De voorgenomen ontwerp-AMvB is daarmee nadrukkelijk geen onderdeel van het voorliggende wetsvoorstel.

Uit voornoemde technische verkenning volgt dat een uit- en inleenverbod gerechtvaardigd kan zijn voor een sector met wijdverbreide en stelselmatige misstanden. Op grond van het Europese recht moet worden getoetst of het verbod non-discriminatoir is, noodzakelijk is om een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om het beoogde belang te bereiken of daar een bijdrage aan kan leveren, en het beoogde belang niet met minder vergaande middelen kan worden bereikt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

Y.J. van Hijum