

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

Nr. 5 Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2023

In ons land leven en werken nog altijd veel arbeidsmigranten in omstandigheden die Nederland onwaardig zijn. Dat is onacceptabel. Bij die misstanden zijn vaak malafide uitzendbureaus betrokken. Eerdere maatregelen om deze uitzendbureaus aan te pakken, hebben onvoldoende effect gesorteerd. Het is hoogst noodzakelijk dat aan deze misstanden een einde komt.

Deze week is het wetsvoorstel 'Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten' (Wtta) (Kamerstuk 36 446) bij de Tweede Kamer ingediend. Het wetsvoorstel vloeit voort uit het advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten om de uitzendsector beter te reguleren.¹ De Wtta heeft als doelstelling om de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten te verbeteren, in het bijzonder die van arbeidsmigranten, en om een gelijk speelveld te creëren voor ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. Daarmee moet de Wtta een belangrijke bijdrage leveren aan het aanpakken van bovengenoemde misstanden.

Met deze brief informeer ik u over de hoofdlijnen van het toelatingsstelsel en het draagvlak daarvoor bij sociale partners. Ook informeer ik u over enkele moties en toezeggingen (Handelingen II 2022/23, nr. 59, item 8 en Kamerstuk 29 861, nr. 119) die ik met het indienen van dit wetsvoorstel als uitgevoerd beschouw. Tot slot informeer ik u over een onderzoek dat Regioplan in mijn opdracht heeft uitgevoerd naar het aantal uitleners dat waarschijnlijk een toelating zal aanvragen.

Wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten

Het wetsvoorstel strekt tot het invoeren van een publiek toelatingsstelsel voor ondernemingen of rechtspersonen die arbeidskrachten ter beschikking stellen (hierna: uitleners). Uitleners mogen vanaf 2026 alleen arbeidskrachten ter beschikking stellen, als zij daartoe door de Minister van SZW zijn toegelaten. Om

¹ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan (30 oktober 2020). Kamerstuk 29 861 nr. 53, bijlage nr. 953505.

toegelaten te kunnen worden, moeten uitleners kunnen aantonen dat zij relevante wet- en regelgeving naleven, een VOG overleggen en financiële zekerheid stellen. Inleners mogen alleen zakendoen met toegelaten uitleners. De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt toezicht op de toelatingsplicht en kan uitleners én inleners beboeten als zij zich niet aan de regels van het toelatingsstelsel houden. In combinatie met de intensivering van de handhaving bestrijden de maatregelen in het wetsvoorstel malafide uitleners. Het dient uitsluitend voor bonafide uitleners mogelijk te zijn om arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Inleners krijgen via een openbaar register inzicht in de uitleners die op basis van het toelatingsstelsel rechtmatig arbeidskrachten ter beschikking stellen. Zij mogen vanaf 2026 uitsluitend van deze uitleners arbeidskrachten inhuren, op straffe van een bestuurlijke boete.

Het aanpakken van de problematiek in de sector is urgent. Het wetsvoorstel bevat dan ook overgangsrecht om – in aanloop naar de inwerkingtreding van de toelatingsplicht per 1 januari 2026 – uitleners te stimuleren om vóór 1 juli 2025 een toelating aan te vragen en zich, in aanloop daarnaartoe, vrijwillig te laten certificeren door de Stichting Normering Arbeid (SNA).

Het ontwerp van dit wetsvoorstel stelde – in lijn met het advies van het Aanjaagteam – voor om een verplicht certificeringsstelsel in te voeren. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State van 29 maart 2023 (nr. W12.22.00200/III) heeft de regering besloten om niet een publiek/privaat certificeringsstelsel voor te stellen, zoals aanbevolen door het Aanjaagteam, maar een publiekrechtelijk toelatingsstelsel. Het toelatingsstelsel is eenvoudiger en effectiever. Daardoor kunnen alle partijen in het stelsel, publiek en privaat, hun rol beter vervullen.

Met het oog op het draagvlak voor en de uitvoerbaarheid van het toelatingsstelsel heb ik nauw samengewerkt met werknemers- en werkgeversorganisaties in de Stichting van de Arbeid en de uitzendbranche.² Ik ben blij dat deze organisaties hun steun hebben uitgesproken voor de introductie van een toelatingsstelsel en de hoofdlijnen van de uitwerking daarvan. Ook in het vervolgproces zal ik met hen blijven optrekken. Genoemde organisaties blijven via een zwaarwegende adviesrol betrokken bij de verdere uitwerking van het toelatingsstelsel.

Ik realiseer mij, met de betrokken sociale partners, dat het toelatingsstelsel ingrijpend is, voor extra kosten zal zorgen, en voor sommige werkgevers kan leiden tot onzekerheid over hun onderneming. Dat geldt voor uitzendbureaus, maar ook voor ondernemers die terbeschikkingstelling van arbeidskrachten als nevenactiviteit hebben en onder de reikwijdte van het toelatingsstelsel vallen. Dit is echter nodig om de ernstige misstanden in de uitzendsector effectief aan te pakken. Ik zal de

² De betrokken organisaties zijn FNV, CNV, VCP, VNO-NCW, MKB Nederland, LTO Nederland, ABU, en NBBU.

invoering van het stelsel zorgvuldig monitoren, zodat alle uitleners op een zorgvuldige manier, met voldoende rechtszekerheid, het toelatingsproces kunnen doorlopen. In aanloop naar en na de inwerkingtreding van het toelatingsstelsel zal het kabinet nadrukkelijk aandacht hebben voor de effectiviteit, uitvoerbaarheid en kosten van het stelsel, de gevolgen voor de diverse groepen uitleners, de toegankelijkheid van uitzendarbeid voor inleners, en onvoorziene effecten. Ook in de evaluatie, die is voorzien binnen vijf jaar na inwerkingtreding, zal voor bovenstaande elementen aandacht zijn.

Moties en toezeggingen

Met deze brief informeer ik u over enkele moties en toezeggingen die ik met het indienen van dit wetsvoorstel als afgedaan beschouw.

Met de motie van het lid Maatoug c.s. (Kamerstuk 29 861, nr. 86) heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om voldoende publieke waarborgen te regelen in het toezicht op de certificerende instelling. Nu de regering geen certificeringsstelsel voorstelt waarin een nieuwe certificerende instelling wordt opgericht, maar een publiek stelsel waarin de minister van SZW verantwoordelijk wordt voor het verstrekken van toelatingen, beschouw ik deze motie als afgedaan.

Met de gewijzigde motie van de leden Ceder en El Yassini (Kamerstuk 29 861, nr. 93) heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om het nieuwe stelsel voor de uitzendbranche dusdanig in te richten dat het herhaaldelijk starten van een uitzendbureau na constatering van een grove overtreding niet zonder meer mogelijk is. Het voorgestelde toelatingsstelsel bevat, in lijn met de motie, waarborgen tegen dergelijke praktijken. Daarbij gaat het onder andere om de verplichting om financiële zekerheid te stellen en de mogelijkheid om op grond van de Wet Bibob toelatingen te weigeren of in te trekken, onder andere bij recidive.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie heb ik de Tweede Kamer toegezegd terug te komen op het voldoen van boetes uit de waarborgsom van een uitzendbureau (Handelingen II 2022/23, nr. 59, item 8) in het toezeggingenregister van de Tweede Kamer). Het toelatingsstelsel bevat de verplichting voor uitleners om financiële zekerheid te stellen voor € 100.000 (voor starters geldt gedurende een halfjaar € 50.000). Hieruit kunnen ook boetes betaald worden die door de Arbeidsinspectie of de Belastingdienst zijn opgelegd aan de uitlener, indien deze boetes niet direct op de uitlener verhaald kunnen worden. Dit zal bij lagere regelgeving in meer detail worden uitgewerkt.

In het commissiedebat Arbeidsmigratie van 24 mei jl. heb ik de Tweede Kamer toegezegd om haar kort na het zomerreces te informeren over vervolgstappen ten aanzien van het verplichte certificeringsstelsel (Kamerstuk 29 861, nr. 119) in het toezeggingenregister van de Tweede Kamer). Met het indienen van het wetsvoorstel is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

In het commissiedebat Arbeidsmigratie van 24 mei jl. heb ik de Tweede Kamer tevens toegezegd om in te gaan op de mogelijkheden om op grond van artikel 12 Waadi bij algemene maatregel van bestuur versneld nadere regels te stellen voor onderdelen van de uitzendsector. Aanleiding voor vragen daarover was het feit dat de oorspronkelijke inwerkingtreding van de certificeringsplicht, voorzien voor 1 januari 2025, niet langer haalbaar is. Ik heb dan ook opnieuw onderzocht of het mogelijk en wenselijk is om op grond van artikel 12 Waadi versneld nadere regels te stellen. Ik ben tot de conclusie gekomen dat de redenen, die vorig jaar golden om niet versneld extra regels te stellen, nog steeds van toepassing zijn.³ Ten eerste biedt dit artikel geen grondslag om bij AMvB aan de hele uitzendbranche eisen te stellen, waardoor er een risico bestaat dat problemen zich van het ene segment van de branche naar het andere verplaatsen. Ten tweede bemoeilijken regels per sector of segment de handhaving, waardoor juist bij kwaadwillenden een substantieel risico bestaat op ontduiking van de regels door voor te wenden alsof ze tot een andere sector/segment behoren. Ten derde kan een AMvB weliswaar sneller worden vastgesteld dan een wetswijziging, maar moet desondanks een uitvoeringsproces worden opgetuigd om te registreren, verifiëren, en voor inleners inzichtelijk te maken of een uitlener aan een VOG- en/of waarborgsommeis voldoet. Tevens moeten toezicht en handhaving bij uit- en inleners worden ingeregeld. Het opzetten en inregelen daarvan – voor Nederlandse en buitenlandse uitleners – is een proces dat op zichzelf, afgezien van de regelgeving, al een lange doorlooptijd kent. Dat leidt tot de vierde reden: het opstellen van de regelgeving, het inregelen van de uitvoering, en het opstarten van handhaving is een intensief traject dat onvermijdelijk ten koste zal gaan van het opzetten van het toelatingsstelsel. Mijn prioriteit ligt bij een integrale, zorgvuldige en goed uitvoerbare oplossing voor de lange termijn. Hoewel ik de teleurstelling deel dat het toelatingsstelsel later in werking treedt dan 1 januari 2025, zie ik in artikel 12 Waadi geen mogelijkheid om de problematiek in de uitzendsector op een snellere en werkbare manier aan te pakken.

Met de motie van het lid Van Baarle (Kamerstuk 29 861, nr. 106) heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om de eisen in het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen

³ In mijn brief van 30 juni 2022 (Kamerstuk 29 861, nr. 81) heb ik, in reactie op een vraag van mevrouw Piri (PvdA), uiteengezet waarom ik het versneld stellen van regels destijds niet wenselijk vond.

bij werving en selectie op te nemen in de certificering van uitzendbureaus. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is opgenomen dat, in het kader van de toelating, wordt gecontroleerd of een uitlener beschikt over een werkwijze voor het creëren van gelijke kansen bij werving en selectie, in documenten heeft vastgelegd te voldoen aan zijn vergewisplicht en of hij beschikt over een procedure over hoe met discriminerende verzoeken wordt omgegaan. Bij nota van wijziging zullen, indien nodig, samenloopbepalingen worden toegevoegd aan het wetsvoorstel, zodat bovenstaande elementen verplicht worden opgenomen in het normenkader.

Met de motie van het lid Van Baarle (Kamerstuk 29 861, nr. 107) heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om in de verplichte certificering voor uitzendbureaus op te nemen dat een onherroepelijke veroordeling voor arbeidsdiscriminatie tot een verlies van de certificering kan leiden. Op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) kan de minister een strafrechtelijke veroordeling wegens arbeidsmarktdiscriminatie meewegen bij een besluit tot verlening of intrekking van een toelating.

Met dezelfde motie van het lid Van Baarle heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om te onderzoeken of intrekking van een certificaat ook mogelijk is bij een oordeel van ongelijke behandeling door het College voor de Rechten van de Mens. Het College oordeelt in individuele gevallen onder meer of iemand is gediscrimineerd op het werk. De oordelen van het College hebben gezag voor organisaties en bij de rechter. Bij ruim 80% van de gevallen treft de betrokken organisatie maatregelen wanneer een oordeel van het College luidt dat sprake is geweest van discriminatie. Zo kan een organisatie als gevolg van zo'n oordeel haar beleid aanpassen. De oordelen van het College zijn echter niet juridisch bindend. Dit betekent dat het College geen straffen of maatregelen kan opleggen.

Het schorsen of intrekken van een toelating heeft ingrijpende gevolgen voor de uitlener, inleners, en betrokken arbeidskrachten. De regering vindt het daarom niet proportioneel om een toelating te schorsen of in te trekken vanwege betrokkenheid van een uitzendbureau bij een oordeel van het College. Met de hierboven beschreven elementen is de regering van oordeel dat het toelatingsstelsel voldoende waarborgen bevat ten aanzien van arbeidsmarktdiscriminatie.

Onderzoek Regioplan naar aantal uitleners

In mijn opdracht heeft onderzoeksbureau Regioplan afgelopen zomer een enquête gehouden onder ondernemingen die bij de Kamer van Koophandel hebben aangegeven arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Doel van dit onderzoek was om een eerste beeld te krijgen van het waarschijnlijke aantal uitleners dat een toelating zal aanvragen.

In de enquête – waarin nog de terminologie van het certificeringsstelsel is gehanteerd – is uitleners onder andere gevraagd of zij verwachten een verplicht certificaat aan te vragen. Daarbij konden uitleners kiezen uit een schaal met als antwoorden “wel”, “waarschijnlijk wel”, “weet het nog niet”, “waarschijnlijk niet” en “niet”. Op basis van de respons schat Regioplan in dat het aantal aanvragen naar verwachting tussen de 14.000 en 19.500 uitleners zal liggen.

Uiteraard zijn deze inschattingen met onzekerheden omgeven. Zo gaat het om inschattingen die respondenten zelf hebben gemaakt over een situatie die zich voordoet in 2024 of 2025. Ook hebben de meeste respondenten zich waarschijnlijk nog niet verdiept in de details van het stelsel. Het is niet uit te sluiten dat de overgang van certificeringsstelsel – waar de enquête over ging – naar toelatingsstelsel tot (enigszins) andere uitkomsten had geleid. Desondanks geven deze resultaten op dit moment de best mogelijke inschatting van het te verwachten aantal aanvragers.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip