

Vervolgrapportage verkenning landingsplaats toelatende instantie

door Janet Helder met ondersteuning van 

9 september 2024

1. Aanleiding

Sinds oktober 2023 ligt het wetsvoorstel Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) in de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen naar aanleiding van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten o.l.v. dhr. Roemer. Het wetsvoorstel geeft invulling aan één van de 50 aanbevelingen om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren. Met de Wtta wordt een toelatingsstelsel ingevoerd om de uitzendsector te reguleren en malafide uitleners van de markt te weren. Een maatschappelijke opgave waarvan de urgentie sterk gevoeld wordt door alle betrokken partijen.

De uitvoering van de Wtta betekent een nieuwe taak voor – een nog nader te bepalen – (uitvoerings-)organisatie. De beoogde uitvoeringsorganisatie van de Wtta is sinds juni 2023 Dienst Justis (hierna: Justis). Justis heeft op verzoek van SZW een ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) uitgevoerd naar de mogelijkheden voor het beleggen van de uitvoering van de Wtta bij Justis. Uit de EAUT blijkt dat Justis niet het totale takenpakket van de toelatende instantie (TI) kan uitvoeren. Dat betekent dat SZW een keus zal moeten maken over waar de TI belegd wordt: deels bij Justis en deels bij een andere uitvoerder of in zijn geheel bij een andere uitvoerder.

Gezien de breed gevoelde urgentie voor de maatschappelijke opgave, wilde SZW over een alternatief beschikken voor het geval de uitvoering door Justis niet haalbaar zou zijn. Op verzoek van DG Werk heeft de verkenner op 15 juli jl. een eerste rapport opgeleverd met een verkenning naar de positionering van de uitvoering van de Wtta (binnen SZW).¹ Of anders gezegd: de landingsplaats van de toelatende instantie. Uit die verkenning is gebleken dat het plaatsen van een TI als zelfstandig organisatie(onderdeel) binnen een bestaande uitvoeringsorganisatie voor de ontvangende organisatie veel vraagt en weinig meerwaarde oplevert in termen van professionele groei van medewerkers en de organisatie. Het levert alleen een bijdrage aan de maatschappelijke opgave op.

Ook blijkt uit de eerdere verkenning dat het in principe mogelijk is om de toelatende instantie bij SZW te plaatsen. Dat kan in de vorm van een eigenstandige plek als afdeling of directie of bij de werkeenheid Uitvoering van Beleid (UVB). Om de uitvoerbaarheid beter te kunnen bepalen heeft DSU op verzoek van de pSG een Quickscan uitgevoerd. De Quickscan is opgeleverd op 15 juli jl. De algemene conclusie is dat de uitvoeringsstructuur van de TI organisatorisch ingebed kan worden binnen DSU, met in achtname van een aantal belangrijke randvoorwaarden, zoals voldoende middelen en tijd, beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel en voldoende spreiding van het aantal toelatingsaanvragen. DSU concludeert dat er voldoende aansluiting bestaat tussen de taken van de TI en de visie, strategie, expertise en vaardigheden van DSU. Volgens DSU kan binnen UVB een specifieke afdeling worden ingericht met verschillende uitvoeringsteams, waarbij de staffuncties bij bestaande afdelingen binnen DSU kunnen worden ingericht.²

Een andere mogelijkheid dan het in z'n geheel plaatsen van de TI, is het opknippen van de taken, dat wil zeggen, taken bij verschillende organisaties beleggen. Dit is echter op voorhand niet het uitgangspunt geweest bij de opzet van de TI. Bij de opzet van de TI, de beschreven basisinrichting, is uitgegaan van de TI als samenhangend geheel aan processen. Het opknippen van de TI zou dan ook vooral om pragmatische redenen tot de mogelijkheden behoren.

Onderhavig rapport is een vervolg op de rapportage naar de verkenning van een landingsplaats voor de TI. In opdracht van DG Werk beschrijft de verkenner in dit vervolgrapport de risico's die spelen als de taken van de TI apart belegd worden bij verschillende organisaties of organisatieonderdelen (het "opknippen" van de TI). Ook geeft de verkenner een onderbouwing van een mogelijke keuze voor de plaatsing van de TI als samenhangend geheel en de mogelijke risico's. Tot slot heeft de opdrachtgever gevraagd om adviezen over de inrichting van een programma. De verkenner heeft dat opgenomen in hoofdstuk 5.

¹ Rapportage verkenning landingsplaats toelatende instantie d.d. 15 juli 2024

² Quickscan uitvoering Wtta door DSU d.d. 15 juli 2024

2. Representatie TI: samenhangend geheel

In dit hoofdstuk worden argumenten beschreven voor het positioneren van de toelatende instantie (TI) als samenhangend geheel. Voor een goed zicht op de argumenten om de TI als een samenhangend geheel te positioneren is een beschrijving nodig van de aanleiding, de taken en de doelen van de TI, zoals deze door het kwartiermakersteam zijn ontworpen. Ook wordt ingegaan op de context waarbinnen de TI zich beweegt: de uitlenersmarkt, de stelselpartijen en stakeholders, en de governance in relatie tot de opdrachtgever. De verkenner heeft daarvoor geput uit de gevoerde gesprekken en de producten die ontwikkeld zijn door het kwartiermakersteam, zoals de Wiki, het juridisch handboek en onderdelen van de risicolijst, het stakeholdermanagementplan, en de governance. Tot slot wordt ingegaan op de drie niveaus waarop de TI acteert.

Aanleiding, doelen en taken TI

De bevoegdheden van de TI zijn ingegeven door de Wtta. De TI is een belangrijke speler in het behalen van het doel van de Wtta, namelijk het verbeteren van de positie van (kwetsbare) arbeidskrachten én het creëren van een gelijk speelveld voor uitleners. Op hoofdlijnen heeft de TI de volgende wettelijke taken:

- Het aanwijzen van private inspectie-instellingen, die volgens een door de minister vastgesteld inspectieschema controleren of uitleners voldoen aan een door de minister vastgesteld normenkader;
- Toezicht houden op de kwaliteit van de aangewezen inspectie-instellingen;
- De toelatingsaanvragen van uitleners beoordelen, op basis van inspectierapporten van inspectie-instellingen en gegevensuitwisseling met publieke stelselpartijen, zoals Belastingdienst en de Nederlandse Arbeidsinspectie.
- Toelating en aanwijzing weigeren, verlenen, schorsen of intrekken.
- Ontheffing van de toelatingsplicht verlenen, weigeren, schorsen of intrekken.
- Uitvoering van bezwaar- en beroepsprocedures.
- Een afgeleide taak betreft ook het toezicht op de meewerkplicht van uitleners.

De TI beslist op grond van mandaat. De minister van SZW is verantwoordelijk voor deze besluiten van de TI.

De beweeglijkheid van de uitlenersmarkt

Een blik op de historische ontwikkelingen van de uitlenersmarkt, de hardnekkige problemen, en de inzet van de markt en de overheid om deze problemen aan te pakken, laat zien hoe beweeglijk de uitlenersmarkt is. Deze beweeglijkheid zit op het niveau van organisaties: het gemak waarmee nieuwe toetreders de markt kunnen binnentreden en het gemak waarmee bedrijven – op eigen initiatief - beëindigd kunnen worden. Dit brengt een beweeglijkheid in de omvang van de markt met zich mee wat het niet eenvoudig maakt om grip te krijgen op de markt.

Daarnaast zit ook een beweeglijkheid op het niveau van de werkwijze van minder bonafide uitleners: zij proberen waar mogelijk regels te omzeilen en zoeken de mazen in de wet op. De historische ontwikkeling, zoals beschreven in de memorie van toelichting bij de wet, laat zien dat verschillende initiatieven van de overheid en markt niet toereikend zijn geweest om de malafiditeit in de markt aan te pakken.³ De zelfregulering, waarbij de Stichting Normering Arbeid (SNA) uitleners een vrijwillige keurmerk verleent, heeft niet het beoogde effect gehad in de markt.

De beweeglijkheid op het niveau van organisaties en werkwijzen, vraagt om een TI die thuis is in deze markt en fungeert als de oren en ogen van de opdrachtgever om ontwikkelingen te volgen die mogelijk effect hebben op beslissingen voor een toelating, de naleving van de wet- en regelgeving en de inhoud van het normenkader. Daarvoor is het nodig dat de TI een stevig imago heeft, een robuuste organisatie is en een bekend fenomeen is in de markt en bij stakeholders. De TI moet gezag uitstralen, betrouwbaar zijn, open staan voor signalen en bereid zijn mee te denken bij vraagstukken die raken aan het stelsel.

³ Kamerstukken II, 2023-24, 36 446, nr. 3

De beslissingen die de TI neemt, vallen uiteen in drie categorieën: toelaten, schorsen en intrekken. Een beslissing om te schorsen of niet toe te laten heeft forse consequenties voor de betrokken onderneming en vergt dan ook een gedetailleerd beeld van de onderneming en de eventuele mogelijkheden tot verbetering. Daarbij zal de TI de uitleners ook tussen de vaste momenten waarop zij een inspectierapport moeten aanleveren, volgen als daar aanleiding toe is (bijvoorbeeld bij schorsing of bij tussentijds signalen over non-conformiteit met het normenkader). De TI past dan ook in veel gevallen maatwerk toe.

De rol van de TI in het stelsel is, volgens een van de geïnterviewden te typeren als de rol van 'marktmeester'. In die rol anticipeert de TI op bewegingen van malafide uitleners, leert continu van ontwikkelingen en speelt daar adequaat op in. Voor bonafide uitleners is de TI een responsieve, publieke dienstverlener die meedenkt met vraagstukken, waar nodig ondersteunt, bereid is mee te denken en zich inzet voor de nodige ontwikkeling van het stelsel.

Casus noodzaak ondersteunende TI

Uit de proefinspecties op het conceptnormenkader is gebleken dat ook ervaren SNA-keurmerkhouders non-conformiteit hadden met het normenkader. De non-conformiteit was ingegeven door de onervarenheid van uitleners met de manier van inspecteren op nieuwe normen, waardoor onjuiste gegevens en documenten overlegd werden. In de beginfase van de TI zal dit ongetwijfeld veelvuldig voorkomen. Het vraagt van de TI inhoudelijke kennis van het normenkader, begrip en bereidheid ondersteuning te bieden om in essentie de welwillende bonafide uitleners verder op weg te helpen.

Stelselpartijen en stakeholders

De TI functioneert als spil in het stelsel en heeft daarbij te maken met diverse stelselpartijen en stakeholders. Om zo effectief mogelijk te zijn, is een goede samenwerkingsrelatie met alle stelselpartijen en stakeholders nodig. Dat doet de TI met oog voor menselijke relaties, dat wil zeggen responsief en toegankelijk, en op gezaghebbende wijze.

Inspectie-instellingen vormen daarbij de meest nabije groep. De TI wijst inspectie-instellingen aan en houdt toezicht op de kwaliteit van de inspectie-instellingen. Zij mogen van de TI verwachten dat die enerzijds gericht is op het onderhouden van een goede samenwerkingsrelatie en anderzijds kritisch kijkt naar de kwaliteit van deze inspectie-instellingen.

De TI is voor het nemen van een beslissing over toelating sterk afhankelijk van informatie die aangeleverd wordt door de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. Daarnaast vraagt de TI informatie en gegevens op van de KvK (inschrijvingen), RvA, SNCU (naleving CAO), Justis (VOG RP en Bibob), SVB (A1-verklaringen), SNF en gemeenten (i.v.m. eventuele overtredingen op het gebied van huisvesting). Gezamenlijk vormen deze partijen de kern van het stelsel. De TI vormt de spil en onderhoudt met alle organisaties een goede relatie, maakt afspraken over gegevenslevering, zorgt voor terugkoppeling, ontvangt signalen over trends en informeert relevante organisaties over ontwikkelingen in het stelsel.

Sociale partners zijn geen stelselpartij binnen de Wtta, maar vormen wel een belangrijke ingang voor het informeren en activeren van de doelgroep van de Wtta. Tevens vervullen zij een belangrijke adviesrol bij het aanpassen van het normenkader. In beginsel worden de sociale partners door de opdrachtgever geconsulteerd bij wijzigingen op het normenkader en/of het inspectieschema of voor afstemming over bredere ontwikkelingen rondom de Wtta. De TI onderhoudt een constructieve relatie met sociale partners ten behoeve van de brede communicatie richting uitleners en het signaleren van knelpunten ten aanzien van het toelatingsproces.

Governance

De TI heeft een goed functionerende governance nodig, zodat zij snel en op tijd kan anticiperen op het nemen van juiste beslissingen op onderwerpen die de organisatie raken, bijvoorbeeld de capaciteit. De TI werkt in opdracht van het ministerie van SZW en neemt beslissingen namens de Minister van SZW. De DG Werk is namens SZW opdrachtgever, terwijl de aansturing wordt verzorgd door de directie AV. Wie de eigenaarsrol vervult is afhankelijk van waar en hoe de TI

wordt gepositioneerd. De contacten tussen de TI en de opdrachtgever zullen zeker in de beginperiode frequent zijn. Het stelsel moet zich bewijzen. Ook zullen zich aanloopvraagstukken voordoen. De markt zal reageren op beslissingen, met name waar dat schorsingen of intrekkingen betreft en de kans is groot dat de politiek en de pers vragen stellen en wellicht druk uitoefenen. In een dergelijke situatie is een gezamenlijke, consistente lijn tussen opdrachtnemer en opdrachtgever van groot belang.

Het werk

Om zo effectief mogelijk te zijn, is het nodig dat de TI fungeert als 'de spil van een netwerk' (of keten van organisaties). De TI acteert daarbij op de volgende drie niveaus:

1. Operationeel. Dit niveau ziet op de werkprocessen behorend bij het beoordelen van inspectierapporten, het verwerken van gegevens van de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, SVB, SNF, SNCU, gemeenten (de keten) die nodig zijn voor het nemen van besluiten, en het beslissen over een toelating, een ontheffing, de schorsing of intrekking van de toelating.
2. Tactisch. Dit niveau ziet op het onderhouden van contacten, het maken van afspraken, het actief op zoek gaan naar signalen met organisaties in de keten.
3. Strategisch. Dit niveau ziet op het signaleren van ontwikkelingen, het monitoren van de markt, de doorontwikkeling van het normenkader en inspectieschema, het onderhouden van relaties met sociale partners, het opleveren van trendanalyses aan de opdrachtgever en het geven van adviezen in het kader van de doorontwikkeling en verbetering van het stelsel.

Voor de effectiviteit van de TI is het van belang dat de drie niveaus sterk verweven zijn. Operationele processen bieden input voor tactische en strategische activiteiten en andersom hebben tactische en strategische beslissingen effect op de operationele processen.

Daarvoor zijn de volgende twee voorbeelden illustratief.

Beoordeling van inspectierapporten

Bij de beoordeling van inspectierapporten, valt de beoordelaar bij de TI op dat op één specifieke normeis altijd een non-conformiteit gescord wordt door nieuwe aanvragers. Terwijl de uitlener dit eenvoudig op kan lossen, wanneer de TI om herstel vraagt. Dit drukt op de capaciteit van de TI (operationeel). De TI heeft periodieke overleggen met inspectie-instellingen en agendeert dit punt voor het eerstvolgende harmonisatieoverleg om actief op zoek te gaan waar het door komt (tactisch). Het blijkt dat inspecteurs behoefte hebben aan aanvullende instructies voor het controleren op de normeis. De TI geeft advies aan SZW over de doorontwikkeling van het inspectieschema (strategisch). Hierdoor kan de TI haar capaciteit elders beleggen (operationeel).

Waterbedeffecten

Individuele beoordelaars van de TI valt het op dat steeds vaker startende ondernemingen binnen een specifieke sector een toelating aanvragen en binnen een paar jaar een ontheffing aanvragen (operationeel). Uit de trendanalyses van de TI blijkt dat het aantal uitleners dat arbeidskrachten ter beschikking stelt afneemt. Het aantal aanvragen voor een toelating neemt af, maar het aantal aanvragen voor een ontheffing neemt toe. Uit de contacten met de Arbeidsinspectie blijkt dat zij veel meer mengbedrijven tegenkomen in een specifieke sector: deels terbeschikkingstelling van arbeidskrachten en voor een groot deel aanneming van werk. Ook SNA geeft bij de TI aan dat bij hun de aanvragen voor een vrijwillige keurmerk voor aanneming van werk toeneemt (tactisch). Ondernemingen houden het ter beschikking stellen van arbeidskrachten bewust klein, om op die manier in aanmerking te komen voor een ontheffing, is de analyse van relevante stelselpartijen (tactisch). De TI adviseert de opdrachtgever om de risico's van de groei van het aantal ontheffingsaanvragen voor het stelsel in kaart te brengen (strategisch).

Al met al, kan op basis van bovenstaande geconcludeerd worden dat de samenhang tussen de niveaus en de verschillende werkprocessen vragen om nauw contact, korte lijnen en een gezamenlijk gevoeld doel voor medewerkers die de taken van de TI uitvoeren.

3. De positionering van de TI bij meerdere organisaties

In het voorgaande hoofdstuk is het belang toegelicht van een TI als een zelfstandige organisatie voor de uitvoering van de Wtta. Ook zijn de drie niveaus (operationeel, tactisch, en strategisch) waarop de TI acteert beschreven. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke varianten denkbaar zijn met inachtneming van de uitkomst van de EAUT van Justis. In paragraaf 3.2 komen de gevolgen en mogelijke risico's van het beleggen van de werkzaamheden van de TI bij meerdere organisaties aan de orde. In dit hoofdstuk wordt aangesloten bij de varianten die reeds uitgewerkt zijn, namelijk deels bij Justis en deels bij een andere uitvoerder.

3.1 Denkbare varianten verdeling werkzaamheden TI

Zoals beschreven in de inleiding heeft Justis als beoogde uitvoerder van de Wtta een EAUT uitgevoerd om de mogelijkheden voor het beleggen van de uitvoering bij hen diepgaander te onderzoeken. Daaruit valt op te maken dat Justis de taken van de TI op tactisch niveau (deels) en strategisch niveau niet als onderdeel ziet van haar takenpakket. Volgens Justis zijn dat taken voor de stelselverantwoordelijke, dat wil zeggen voor SZW.

Op basis van de EAUT heeft de ketencoördinator getracht een beschrijving te maken van de mogelijkheid dat Justis de taken uitvoert die zij uitvoerbaar acht en de overige werkzaamheden een andere organisatie uitvoert. Het uitgangspunt is dat Justis betrokken blijft bij het uitvoeren van een deel van de taken van de TI.

Daarbij zijn de volgende twee varianten denkbaar:

1. De variant waarbij de EAUT leidend is voor de knip van de taken van de TI. Dienst Justis voert in dat geval uit wat zij kunnen volgens hun EAUT. Daarbij is een andere uitvoeringsorganisatie nodig voor de overige taken van de TI.
2. De variant waarin Justis fungeert als werkvoorbereider voor de TI. De TI is in dat geval belegd bij een andere uitvoeringsorganisatie en geeft beschikkingen af. Dienst Justis levert dan de 'input' voor de besluiten van de TI.

In de eerste variant wordt de TI formeel belegd binnen Justis, dat wil zeggen dat daar de beschikkingen afgegeven worden. Justis ontvangt de inspectierapporten en er loopt een gegevensstroom naar Justis, waarbij zij gegevens ontvangt van onder andere de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. In deze variant voert Justis geen eigen onderzoek uit, zoals het opvragen van informatie bij gemeenten. Op basis van ontvangen gegevens en de eigen screeningsprocessen bepaalt Justis bijvoorbeeld of sprake is van een toe te laten uitlener, ofwel dat nader onderzoek nodig is door de andere uitvoerder. Het resultaat van dat onderzoek leidt vervolgens tot een advies ten aanzien van het besluit, te nemen door Justis. Ook het onderzoek naar het schorsen van uitleners en het daarvoor langere tijd volgen van verbeteringen en het zelf verzamelen van signalen, komt binnen deze variant niet voor rekening van Justis. Het lijkt erop dat Justis een sterke voorkeur heeft voor een werkwijze waarbij elke non-conformiteit leidt tot uitsluiting van de markt. Dit past overigens goed bij de huidige taken van Justis, waarbij logischerwijs geen sprake is van maatwerk. Zo wordt een VOG wel of niet verstrekt, tussenvormen zijn niet mogelijk. De Wtta gaat echter uit van mogelijkheden tot verbetering en het rechtzetten van onbedoelde fouten. Daarbij zijn fouten of non-conformiteiten niet per definitie reden tot uitsluiting. De TI moet, zoals eerder uiteengezet in hoofdstuk 2, dus maatwerk toepassen en als responsieve organisatie kunnen fungeren.

In het geval SZW kiest voor variant 1, zal Justis de toelatingen verzorgen die 'smetteloos' zijn. Alle andere aanvragen moeten door een andere uitvoerende instantie behandeld worden. Dat is aan de orde in de volgende situaties: als er meer onderzoek nodig is, wanneer er onbedoeld fouten zijn gemaakt door de uitlener, als een schorsing aanstaande is en wanneer uitleners voor langere tijd gemonitord moeten worden. Bezwaren zullen ook door de andere uitvoerende instantie behandeld worden, omdat daar de kennis zit over de beslissing voor het al dan niet weigeren, schorsen of intrekken van de toelating. Justis blijft in deze variant wel het bestuursorgaan dat de beschikking neemt.

De andere uitvoerende organisatie zal in deze variant contacten met stakeholders onderhouden, ontwikkelingen in de markt volgen en ondersteuning bieden aan uitleners en inspectie-instellingen.

Zowel Justis als de andere uitvoerder hebben een volwaardige rol als ketenpartner, de rol van 'marktmeester' past echter het beste bij het profiel en de werkzaamheden van de andere uitvoerder.

In het geval SZW kiest voor 'opknippen' in de vorm van variant 2, zal de TI een andere uitvoeringsorganisatie zijn en zal Justis het voorbereidende werk verrichten voor de TI, waarop de TI beslissingen kan baseren. In die variant heeft Justis een screeningsrol (inclusief netwerktekeningen en Bibob-onderzoeken). De aanvragen die binnenkomen bij de TI, worden dan eerst doorgespeeld naar Justis voor screening, en komen met een "adviesrapport" weer terug bij de TI voor het nemen van een besluit over de aanvraag. De TI zal dan zelf ter aanvulling op het adviesrapport maatwerk moeten leveren via de eigen gegevensstromen met stelselpartijen. Deze variant betekent dat niet alles uit de EAUT uitgevoerd zal worden door Justis. Mogelijk is een aanvullende uitvoeringstoets van Justis nodig voor het beoordelen van de nieuwe rol als 'werkvoorbereider voor de TI'. Deze variant vraagt, net als in variant 1, om meerdere gegevensstromen en ICT systemen die nauw op elkaar aansluiten.

3.2 Gevolgen en risico's van de TI werkzaamheden belegd bij meerdere organisaties

Het is van belang om in ogenschouw te nemen dat bij het opknippen van de taken van de TI de voordelen van een eigenstandige organisatie verloren gaan en er risico's ontstaan. De risico's zijn er voor de opdrachtgever, de verschillende opdrachtnemers én de maatschappelijke opgave waar partijen aan werken.

In de beschreven eerste variant uit paragraaf 3.1 zijn er twee uitvoerende organisaties, waarbij de TI formeel binnen Justis is geplaatst en een deel van het werk elders wordt uitgevoerd, met name het werk dat de grootste effecten heeft op individuele uitleners en op de markt in zijn geheel. Voor de markt en stakeholders is er in dat geval sprake van twee organisaties die als TI fungeren. In sommige gevallen is de TI binnen Justis zichtbaar (bijvoorbeeld door het afgeven van beschikkingen), in andere gevallen de andere uitvoerder als TI zichtbaar (bijvoorbeeld in overleggen met stelselpartijen).

In hoofdstuk 2 is beschreven dat de TI wordt geacht een robuuste uitstraling en een goed imago te hebben. Het dient een instantie te zijn waar rekening mee gehouden wordt, een marktmeester, een organisatie die vertrouwen geniet van politiek, de markt en stakeholders. Bij het verdelen van de taken van de TI over meerdere organisaties, bestaat het risico op onduidelijkheid en een diffuus beeld van de TI. Dit risico wordt ingedekt in het geval één organisatie als het gezicht van de TI fungeert, ongeacht waar de processen (front- en backoffice) van de TI worden uitgevoerd.

Het verdelen van de werkzaamheden van de TI over meerdere organisaties, heeft in elke vorm tot gevolg dat sprake zal zijn van meer overdrachtsmomenten, meer koppelvlakken en dus langere doorlooptijden en meer kans op fouten. Dat geldt voor het beoordelingsproces van de TI voor wat betreft het verstrekken en onderhouden van een toelating of ontheffing. Het geldt ook voor het kunnen doorvoeren van noodzakelijke beleidsmatige aanpassingen. Hoe meer organisatie(onderdelen) betrokken zijn, hoe langer het duurt voordat overeenstemming is bereikt en een aanpassing doorgevoerd kan worden.

Het werk van de TI over meerdere organisaties verdelen is per definitie duurder en minder efficiënt dan wanneer één organisatie het werk uitvoert. Zonder dat er een business case aan ten grondslag ligt, valt met enige zekerheid te zeggen dat het invoeren of aanpassen van een werksysteem in meerdere organisaties aanmerkelijk duurder is. Dat geldt ook voor andere ondersteunende processen die in deze varianten in twee organisaties ingericht moeten worden. Dit heeft invloed op de kosten van het gehele stelsel, kosten die gefinancierd worden uit de leges die de uitleners betalen.

Naast deze gevolgen van de variant waarbij het werk door meerdere organisaties wordt gedaan, zijn er ook risico's te onderkennen:

- Een risico is het niet goed kunnen vervullen van de rol als 'spin in het web' voor de TI. Voor de opdrachtgever is het van belang dat de TI fungeert als een 'spin in het web'. Als oren en ogen van de markt, heeft de TI zicht op signalen in de markt: van grote ondernemers tot aan kleine ondernemers toe. De TI weet wat er speelt. De opdrachtgever heeft behoefte aan het krijgen van deze signalen over ontwikkelingen op de markt en bij

stakeholders, en het ontvangen van trendanalyses. De signalen van de TI als 'spin in het web', maar ook de signalen vanuit de ketensamenwerking heeft de opdrachtgever nodig voor de verantwoording naar de politiek, de evaluatie en de doorontwikkeling van het stelsel. Vanuit de ketensamenwerking worden de signalen van verschillende organisaties (of organisatieonderdelen) bij de opdrachtgever onder de aandacht gebracht. Het succes van die samenwerking is afhankelijk van de wijze waarop de TI haar positie in de samenwerkingsketen invult. Als oren en ogen van het stelsel heeft de TI volledig zicht op alle uitvoerende processen, waaronder de deelprocessen die zijn ondergebracht bij andere opdrachtnemer(s). De opdrachtgever heeft ten aanzien van die ketensamenwerking een meer coördinerende rol met een grotere afstand tot de uitvoering. Met name in het geval van incidenten of individuele casuïstiek, én onder externe druk en tijdsdruk, is het de TI die daarom vroegtijdig moet signaleren en acteren zodat ook vanuit de ketensamenwerking – door de ketencoördinator - de juiste vervolgstappen gezet kunnen worden. Opdrachtgever moet daarbij kunnen vertrouwen op een TI die eigenaarschap voelt ten aanzien van de rol als 'spin in het web' en aanjager van het stelsel. Door intensieve samenwerking met de ketencoördinator draagt de TI bij aan het bewaken en optimaliseren van een effectieve ketensamenwerking, zoals met inspectie-instellingen.

- Bij een nieuwe organisatie, zoals de TI, is de rolzuiverheid in de rol van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar van groot belang. Hoe meer opdrachtnemers een deel van het proces (of taken) van de TI uitvoeren, hoe lastiger het wordt de rolzuiverheid te behouden. Dit kan er toe leiden dat onduidelijkheid ontstaat over wie waarover gaat, of over de interpretatie van de eigen rol en het geven van uitvoering aan de eigen rol.

3.2.1 Concluderend

Daar waar zich risico's voordoen, kunnen ook mitigerende maatregelen toegepast worden. De vraag is echter of de mitigerende maatregelen toereikend genoeg kunnen zijn voor de effectiviteit van de TI en het werken aan de maatschappelijke opgave. De opdrachtgever zal in het geval van meerdere organisaties die de TI taken uitvoeren, een zeer nauwe, coördinerende rol moeten uitoefenen om alle losse eindjes aan elkaar te knopen. Desondanks blijft het in de uitstraling versnipperd wie of wat als TI fungeert en zal de robuuste uitstraling van één TI als marktmeester vervagen. Hiervoor zal dus meer nodig zijn dan louter inzetten op – en vasthouden van - een versterkte samenwerking tussen de opdrachtgever en de verschillende opdrachtnemers en de rolzuiverheid. Tot slot geldt dat een TI met een bedrijfsvoering gericht op risicomitigatie vanwege versnipperde eindverantwoordelijkheid, beslag legt op de managementaandacht die juist gericht zou moeten zijn op de robuustheid van de TI, en het kunnen acteren op risico's en beweeglijkheid van niet-bonafide uitleners in de markt.

Het voordeel van Justis als 'werkvoorbereider' voor de TI is, dat voor de buitenwereld, sprake is van één TI. Justis zal als onderaannemer niet zichtbaar zijn voor de buitenwereld. Desondanks zullen genoemde risico's en de nadelen rond dubbele investeringen en het hebben van meer koppelvlakken en overdrachtmomenten blijven bestaan.

3.3. Praktijkvoorbeelden

Voor een analyse van de risico's bij het opknippen van taken over meerdere organisaties, is gezocht naar praktijkvoorbeelden binnen de Rijksoverheid, waarbij de taken en/of processen van een toelatende instantie of certificerende instantie zijn opgeknipt over meerdere organisaties. Voor zover bekend bij de verkenner en de gesproken experts lijken er op dit moment geen voorbeelden te zijn. Wel is gesproken met een expert en een bestuurder van organisaties met een vergelijkbare taak als de TI, te weten: (1) het toezicht op woningcorporaties en (2) toezicht op de kasspelmarkt. In deze paragraaf volgt daar een beschrijving van.

3.3.1 De woningcorporaties

Bij de stelselherziening van woningcorporaties, waren de toezichtstaken verdeeld over meerdere organisaties. Dat leidde tot onbeheersbare risico's en misstanden die in een parlementaire enquête in 2014 onder de loep werden genomen.

In het rapport van de enquêtecommissie is te lezen dat woningcorporaties toegelaten instellingen zijn die publiekelijk voorgeschreven kerntaken moeten uitvoeren.⁴ Het toezicht op deze woningcorporaties was verdeeld over meerdere organisaties. Het volkshuisvestelijke toezicht, dat wil zeggen het toezicht op de rechtmatigheid, volkshuisvestelijke prestaties, de governance en integriteit en op de financiële huishouding waren belegd binnen het voor de volkshuisvesting verantwoordelijke ministerie. Het financiële toezicht op de corporaties was gedelegeerd aan het zelfstandig bestuursorgaan Centrale Fonds Volkshuisvesting, dat op afstand van het ministerie, maar wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid zijn taken uitvoerde.

De commissie noemt verschillende redenen voor de misstanden, zoals versnipperd en 'krachteloos' toezicht, verwaarlozing van kerntaken en verkeerde prioriteitstelling. Ook heeft de commissie in haar rapport opgenomen: "ten slotte laat de beleidsafdeling van het ministerie steken vallen bij de schone taak die zij heeft om deze lappendeken van instituties, bevoegdheden en werkwijzen naadloos op elkaar te laten aansluiten". De commissie geeft aan dat een volwaardig inzicht in en gedegen oordeel over de gezamenlijke prestaties geen sprake is, waarbij – kort gezegd – de beoordeling blijft bij een papieren exercitie. De commissie geeft aan dat zij veel voorbeelden heeft gezien van het door elkaar lopen van de rollen van de beleidsbepaling, uitvoering en toezicht. De commissie beveelt aan om een autoriteit op te richten met voldoende bevoegdheden (informatieverzameling en interventie- en sanctie-instrumentarium) die fungeert als een onafhankelijke, onpartijdige en krachtige publieke toezichthouder.

Bovendien constateert de commissie dat de toenmalige verantwoordelijke minister geen principiële, maar praktische redenen aandraagt voor de opsplitsing. Namelijk dat het onderbrengen ervan in de departementale organisatie te kostbaar is en de Europese Commissie een onafhankelijke toezichthouder vereist op de staatssteun.

Met nadruk vermelden we dat het woningcorporatiestelsel niet te vergelijken is met het toelatingsstelsel voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Sprekend zijn wel de gevolgen van het opknippen van taken om praktische redenen en het beleggen ervan bij meerdere organisaties.

3.2.2 Kansspelautoriteit

De kansspelautoriteit (KSA) is de toezichthouder op de markt voor de kansspelen. De KSA is een zelfstandig bestuursorgaan en voert in opdracht van de minister voor Rechtsbescherming het Nederlandse kansspelbeleid uit. Zij opereren onafhankelijk, waarbij de taken van de KSA zijn vastgesteld in de Wet op de kansspelen. De KSA heeft 3 doelstellingen en 7 wettelijke taken. De doelstellingen zijn (1) het beschermen van consumenten, (2) het voorkomen van kansspelverslaving en (3) het bestrijden van illegaliteit en criminaliteit. Voor wat betreft de wettelijke taken geldt dat zij:

- De kansspelmarkt reguleren door vergunningen te verlenen aan kansspelaanbieders. Aanbieders moeten voldoen aan voorwaarden, waarop de KSA controleert.
- Risico gestuurd toezicht houden door vergunninghouders te controleren. De KSA treedt op in het geval vergunninghouders de wet- en regelgeving niet naleveren. Dit kan variëren van het voeren van een gesprek tot het opleggen van een boete of intrekken van een vergunning.
- Handhavend optreden bij illegale activiteiten, bijvoorbeeld als een kansspel illegaal wordt aangeboden.
- bevorderen van verslavingspreventie door toe te zien op de zorgplicht van vergunninghouders
- geven van voorlichting en informatie, zoals het beantwoorden van vragen van gemeenten en burgers.
- tegengaan van gok gerelateerde matchfixing bij vergunninghouders.
- Beheren van het Centraal register uitsluiting kansspelen.

Daarnaast adviseert de KSA, gevraagd en ongevraagd, de minister voor Rechtsbescherming over het kansspelbeleid.

⁴ Kamerstukken II, 2014-15, 33 606, nr. 4

Uit het gesprek met de KSA blijkt dat de keus voor een zbo ook was ingegeven door het creëren van afstand tot de politiek en de wens voor het neerzetten van een autoriteit en marktmeester met een geattribueerde bevoegdheid. De KSA fungeert ook als kenniscentrum binnen de kansspelmarkt: zij hebben zicht op de ontwikkelingen in de markt, omdat zij zowel de grote als kleine spelers kennen. Beleidsdirecties hebben dat zicht niet, zij praten veelal met grotere marktspelers. Ook de KSA geeft aan dat in het begin voor hen zoeken was naar de reikwijdte van hun verantwoordelijkheid ten opzichte van het ministerie. Die rolvastheid heeft kunnen groeien, omdat zij als onafhankelijke partij konden fungeren. Ook ervaren zij dat ze erkend worden als dé organisatie op het gebied van kansspelen. Marktpartijen kennen de KSA én respecteren de KSA. Bij de vraag of het opknippen van de toezicht op de kansspelautoriteit geleid zou hebben tot de robuustheid en uitstraling die de KSA nu heeft, wordt aangegeven dat het opknippen van taken een manier is om te voorkomen dat een machtige partij gecreëerd wordt. Bij versnipperde bevoegdheid ontstaat afhankelijkheid en zal geen sprake kunnen zijn van strak toezicht. Bij het willen oplossen van een maatschappelijk probleem, zal er een organisatie moeten staan met tanden. De vertegenwoordiger van de KSA vindt op de basis van de informatie dat de TI zich het beste leent voor een zbo.

Vanuit de stelselsystematiek is de rol van de KSA goed te vergelijken met de rol van de TI: vergunningen verlenen, vergunninghouders controleren, inzet van onafhankelijke partij om te beoordelen of voldaan wordt aan vastgestelde normen, toezicht houden, trendanalyses maken, ontwikkelingen in de markt volgen, gevraagd en ongevraagd advies geven aan het ministerie en het reguleren van een markt om illegaliteit en malafiditeit te voorkomen. Voor de KSA is de maatschappelijke opgave het creëren van een gelijk speelveld voor kansspelaanbieders. Ze willen zorgdragen voor een eerlijke markt, ook voor consumenten. Voor het toelatingsstelsel geldt naast het creëren van een gelijk speelveld het beschermen van kwetsbare arbeidskrachten. Dit maakt de positie en aanzien van de TI als een organisatie met tanden in de markt zeer noodzakelijk.

3.4 Samenvattend

De omschrijving van de gevolgen en risico's van het verdelen van de taken van de TI, de gevoerde gesprekken en de praktijkvoorbeelden, leiden ertoe dat de verkenner aanbeveelt om de taken van de TI samenhangend en binnen één organisatie uit te voeren. Dit om de robuustheid van de organisatie, samenhang in de werkprocessen, gerichtheid op de markt, eenduidigheid in uitstraling en boodschappen richting partners in het stelsel, stakeholders, opdrachtgever en eigenaar te waarborgen en om redenen van efficiëntie en effectiviteit.

Voor de volledigheid: het opknippen van de taken van de TI en beleggen bij meerdere organisaties is mogelijk. Om risico's te mitigeren in het geval gekozen wordt voor het opknippen is in ieder geval van belang dat één organisatie het gezicht vormt van de TI (front office en back office), die de beschikkingen afgeeft en het aanspreekpunt is voor de markt, stakeholders en de opdrachtgever. De andere organisatie voert dan delen van het werkproces uit, waarvan de resultaten of producten aan de TI worden geleverd. Voor het risico van hogere kosten door de verdeling van het werk over meerdere organisaties zijn niet direct maatregelen voorhanden. Voor de risico's die geworteld zitten in het systeem en het risico voor de hogere kosten zijn niet direct maatregelen voor handen. Het ligt voor de hand dat deze kosten voor rekening van de uitlener komen, aangezien de TI gefinancierd wordt via leges. Welk invloed dit heeft op de betaalbaarheid van het stelsel, is een vraagstuk dat bij deze variant nader uitgezocht zal moeten worden.

4. Mogelijke positionering van de TI binnen SZW

Zoals in de eerste verkenning naar een landingsplaats voor de TI beschreven, behoort de positionering van de TI bij SZW tot de mogelijkheden. De directie DSU, werkeenheid UVB reageerde overwegend positief op de mogelijkheid om de TI in te bedden binnen hun organisatie, ook en voornamelijk vanwege het verdwijnen van taken, zoals de NOW-regeling, binnen de werkeenheid.

In hoofdstuk 3 is beschreven welke consequenties en risico's het opknippen van de taken van de TI oplevert. Voor een mogelijke plaatsing van de TI binnen SZW wordt hier uitgegaan van de TI als één entiteit die de wettelijke taken, voortvloeiend uit de Wtta, uitvoert. De (voorwaarden voor de)

landingsplaats van de TI binnen SZW is een vraagstuk dat aandacht en zorgvuldige afweging vraagt.

In dit hoofdstuk wordt het vraagstuk beschreven vanuit de invalshoeken: aanleiding, doel en taken van de TI, de context waarbinnen de TI beweegt, stakeholders en de relatie met de opdrachtgever.

4.1 TI als één entiteit binnen SZW

De aanleiding en het doel van de TI is reeds omschreven in hoofdstuk 3. De aanleiding en het doel van de TI leidt ertoe dat de TI als 'marktmeester' een zichtbare, robuuste en betrouwbare organisatie dient te zijn.

Zoals beschreven in de inleiding heeft DSU op verzoek van de pSG een Quickscan uitgevoerd naar de mogelijkheid voor het inbedden van de TI binnen de organisatie. Daaruit is gebleken dat het mogelijk is onder een aantal randvoorwaarden, zoals voldoende capaciteit, de ICT-inrichting, -planning en risico's. Voor het beleggen van de TI als één entiteit binnen SZW zijn twee varianten denkbaar:

1. De TI wordt belegd binnen DSU, binnen de werkeenheid UVB en vormt een aparte 'afdeling'.
2. De TI wordt belegd binnen SZW los van bestaande directies, als eigenstandig organisatieonderdeel en aparte entiteit.

In beide varianten wordt in dit rapport ervan uitgegaan dat de taken en processen van de TI niet zijn opgeknipt, immers de TI fungeert als één entiteit.

In het geval van variant 1 is de TI onderdeel van een afdeling en wordt aangestuurd door een afdelingshoofd. De opdrachtgever heeft formeel te maken met de directeur DSU, die als opdrachtnemer spreekt namens de TI. De uitvoering van de Wtta is dan één van de taken die belegd zijn binnen de directie DSU. Voor de opdrachtgever en de buitenwereld is het duidelijk dat sprake is van één TI, maar voor de verantwoordelijke directeur van de TI, is de TI een van de (vele) verantwoordelijkheden.

In het geval van variant 2 is de TI gepositioneerd als een zelfstandige entiteit. Er is één onderdeel binnen SZW die zich uitsluitend bezig houdt met het uitvoeren van de taken van de TI, waarbij de directeur TI alleen de TI in zijn of haar portefeuille heeft. Naar de buitenwereld toe heeft de TI een duidelijke vorm en uitstraling, is duidelijk wie het gezicht is van de TI en waar de TI gepositioneerd is.

De ophanging van de TI binnen SZW als zelfstandige entiteit kent in theorie verschillende varianten. Zo kan het gehangen worden binnen een directoraat-generaal of onder de pSG of SG kolom.

4.2 Gevolgen en risico's van TI als één entiteit binnen SZW

De TI is voor SZW zonder twijfel een vreemde eend in de bijt. SZW is een beleidsdepartement en geen uitvoerder. De uitvoering die SZW in huis heeft betreft het toekennen van subsidies en het voor een deel uitvoeren van de NOW-regeling. Een groot deel van het werk was belegd bij UWV. Die taken zijn van een wezenlijk andere orde dan de rol van de TI, namelijk de toelatingsinstantie zijn voor een markt met grote economische betekenis en beslissingen nemen die een groot economisch en sociaal effect kunnen hebben.

Het grootste voordeel van het plaatsen van de TI als één entiteit is dat het effectiever en efficiënter werkt, dan in het geval processen en taken opgeknipt zijn. Naar de buitenwereld toe heeft de TI ook een duidelijk gezicht. Wel wordt dit voordeel voor een groot deel afgezwakt in het geval de TI geplaatst wordt binnen een afdeling, van een werkeenheid (UVB) binnen een directie (DSU) in de kolom van de pSG. Er ontstaat een risico van gebrek aan uitstraling van een robuuste organisatie, en gebrek aan zichtbaarheid, voor de buitenwereld en voor de interne omgeving is de TI 'verstopt' binnen SZW. Dat betekent dat stakeholders en andere relevante partijen in overleggen op directie- en bestuursniveau te maken hebben met nog een laag die het dichtst op de TI zit: het afdelingshoofd TI. Vanwege deze extra laag, kan het afdelingshoofd TI niet het gezag uitoefenen wat juist nodig is voor een robuuste TI.

Naar het oordeel van de verkenner en op basis van de gevoerde gesprekken is het uitermate uitdagend om binnen een afdeling een aparte organisatie te vormen. De taken van de TI vragen om toewijding van medewerkers die zich uitsluitend bezig houden met de TI, om op die manier kennis en expertise op te bouwen. Het schuiven met de capaciteit tussen de afdeling TI en een andere afdeling binnen de werkeenheid, kan een risico vormen voor de robuuste uitstraling van de TI. Daarnaast is de vraag of het management met een scala aan diverse taken, specifieke aandacht voor de TI kan bieden, vanwege de limiet aan de *span of control* en *span of attention* van een afdelingshoofd en een directeur.

Een ander risico is de rolvastheid van betrokken partijen. De opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer bevinden zich onder hetzelfde dak. Die sterke nabijheid heeft zeker voordelen: de lijnen zijn kort en informatie kan snel opgehaald worden. Er kan bij elkaar 'naar binnen gelopen worden'. Tegelijk kleven er aan deze nabijheid ook risico's. De verleiding om in te grijpen in het primair proces van de TI (zeker bij incidenten en complexe individuele casuïstiek met grote gevolgen), de formele lijnen uit het oog te verliezen en daardoor de benodigde stevigheid van de positie van de TI aan te tasten.

Dit risico valt niet helemaal te mitigeren. Maar een van de vereisten is de rolvastheid van bestuurders en managers, zodat de TI de bedoelde stevige positie kan behouden.

Een ander risico voor het plaatsen van de TI binnen SZW is de nabijheid van de verantwoordelijke bewindspersoon. Uit verschillende gesprekken komt naar voren dat de verwachting is dat beslissingen van de TI, met name in de beginperiode, veel reacties uit de markt, brancheorganisaties, pers, en politiek kunnen oproepen. Het is immers voor het eerst sinds lange tijd dat de uitzendsector wordt gereguleerd via een toelatingssysteem, waarbij toegang tot de markt ontzegd kan worden. Afhankelijk van de omvang en intensiteit van de reacties kan dit van de verantwoordelijke bewindspersoon acties vereisen. Deze acties kunnen voor SZW en met name de opdrachtgever van de TI, DG Werk, op gespannen voet staan met diens rol als opdrachtgever van de TI en beleidsverantwoordelijke voor de TI. De DG Werk zal als opdrachtgever voor de TI moeten staan en voor de TI spreken. Aan de andere kant zal de DG Werk ook de bewindspersoon moeten 'bedienen' die wellicht aan eisen van diverse partijen tegemoet wil komen.

4.3 Samenvattend

Al met al vraagt een eventuele positionering van de TI binnen SZW als zelfstandige entiteit om minimaal de volgende twee beslissingen.

De eerste beslissing betreft de plaats binnen SZW. Op basis van het voorgaande adviseert de verkenner om de TI niet binnen een afdeling te plaatsen, maar als een zelfstandige entiteit binnen SZW te positioneren. Oftewel een directie met een directeur TI. Het advies is om deze directie niet te plaatsen in de DG Werk kolom. In dat geval valt de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer namelijk samen, wat tot belangenverstrengeling leidt. Vanuit de inhoud en beleidsmatige samenhang beredeneerd, is het plaatsen van de TI binnen DG Sociale Zekerheid en Integratie onlogisch. Bovendien is de situatie waarin de ene DG opdrachtgever is voor de andere DG complex en niet erg wenselijk. Het meest logisch lijkt dan een directie die hiërarchisch onder de SG of pSG valt. Wanneer de pSG de rol van eigenaar gaat vervullen, lijkt hiërarchische plaatsing van de TI onder de SG meer voor de hand te liggen. Als sturingsmodel voor de TI lijkt een agentschap een goede mogelijkheid. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheid van een agentschap te onderzoeken.

De tweede beslissing betreft het creëren van omstandigheden die de rolvastheid van betrokkenen waarborgt. De verantwoordelijke binnen de TI, de directeur, fungeert als opdrachtnemer voor de opdrachtgever, als gesprekspartner voor stakeholders en als boegbeeld van de TI. Bij het plaatsen van de TI binnen SZW is noodzakelijk dat betrokkenen (kunnen) beschikken over een sterke rolvastheid. Het is met name van belang dat de rol van directeur van de TI ingevuld wordt door iemand met gezag en brede ervaring in de uitvoering die het belang van de TI te allen tijde vertegenwoordigt.

Derhalve adviseert de verkenner om formeel de invulling van de verschillende rollen vast te leggen. Ook adviseert de verkenner om fysieke afstand te creëren in termen van geografische ligging van de kantoren tussen enerzijds de beleidskant, de opdrachtgever en bewindspersoon en

anderzijds de TI. Het huisvesten van de TI, die weliswaar onderdeel is van SZW, zichtbaar op een andere locatie, helpt de directeur van de TI om de rol van opdrachtnemer beter te vervullen en de opdrachtgever om de rol van opdrachtgever beter te vervullen.

5. Programma inrichting: verschillende projecten, gezamenlijk doel

In het eerste rapport Verkenning van een landingsplaats voor de TI is de aanbeveling gedaan om de activiteiten die samenhangen met de totstandkoming van de TI in te richten als een programma. Deze aanbeveling is voortgekomen uit een aantal constatering die te maken hebben met de huidige structuur, de governance en de administratieve inrichting van de activiteiten met alle hetzelfde doel: beschermen van kwetsbare arbeidskrachten en het creëren van een gelijk speelveld. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om in dit rapport met de vinger te wijzen of iets af te doen aan het uitstekende werk dat gedaan is. We constateren enkel dat het ontbreekt aan een aantal basale benodigdheden. Zo is er geen opdracht gevonden waarin beschreven wordt wat het precieze eindresultaat moet zijn van de inspanningen en er is geen plan van aanpak gevonden. Ook zijn er geen rapportages gevonden. Het opdrachtgeverschap was daarnaast verdeeld over drie management/bestuurslagen en tot slot: de stuurgroep Toelating Instantie was zo ingericht dat functionarissen een taak uitoefenden die aangestuurd werd door de stuurgroep waar ze zelf deel van uitmaakten. De DGWerk, in het vervolg, de 'hoofdopdrachtgever' heeft in het afgelopen anderhalf jaar onvoldoende beslissingen kunnen nemen en heeft onvoldoende kunnen sturen op resultaten.

5.1 Programmatische aanpak

Een van de mogelijkheden om dit te verbeteren, is het inrichten van een programma. Er bestaan verschillende theorieën over de inrichting van programmamanagement. In deze theorieën is wel consensus over het volgende:

Bij de samenwerking aan veranderopgave met een hoger en verder liggend doel, die op planmatige wijze plaatsvindt door verschillende samenhangende activiteiten die grensoverschrijdend zijn samen te brengen, is een programmatische aanpak verstandig.

De activiteiten in het kader van de Wtta passen naadloos in dit 'profiel'. De Wtta is immers bedoeld om een maatschappelijke opgave uit te voeren en een 'hoger liggend' doel te bereiken: het beschermen van de positie van kwetsbare arbeidskrachten en het creëren van een gelijk speelveld voor uitleners. De manier waarop bijgedragen wordt aan dit doel, betreft drie samenhangende activiteiten:

1. De voorbereiding van de wet- en regelgeving (beleidsontwikkeling);
2. Opzetten van een instantie die de markt reguleert;
3. Opzetten van de samenwerking tussen de verschillende organisaties die bijdragen aan hetzelfde maatschappelijke doel in de keten/het netwerk.

De activiteiten zijn tijdelijk van aard en vergen planmatigheid en structuur voor een goede afstemming en het stapsgewijs bereiken van resultaten. Ook zijn de activiteiten directie overstijgend. Het eindresultaat van het programma is een aangenomen wet, een werkende TI en een stevig gepositioneerde ketencoördinator ten behoeve van de samenwerking binnen het stelsel. Na afloop van het programma landt de beleidsontwikkeling bij de directie, staat er een TI en is de samenwerking tussen de verschillende organisaties binnen de keten opgezet.

Het wetsvoorstel Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten ligt momenteel in de Tweede Kamer, maar de lagere regelgeving is nog niet afgerond. Ook kunnen verzoeken naar aanleiding van de parlementaire behandeling doorklinken op de andere activiteiten.

Het tot stand brengen van wet- en regelgeving (beleidsontwikkeling), de realisatie van een TI en het coördineren van de keten (of anders gezegd: het netwerk) zijn nauw verbonden, omdat ze weliswaar elk op een andere manier, bijdragen aan het hoofddoel.

1. Voor wat betreft de eerste activiteit is in de afgelopen periode projectmatig gewerkt aan het opstellen van het wetsvoorstel en de lagere regelgeving, zoals het normenkader en inspectieschema. Deze samenwerking was interdisciplinair. Beleid ontwikkelen is voor SZW en de directie AV regulier werk. Voor een dergelijke activiteit ligt het voor de hand om

projectmatig te werken, dat wil zeggen, samenwerken aan een duidelijk gedefinieerd eindproduct binnen een vastgestelde tijdsspanne. In die zin is dit project voor SZW niet anders dan reguliere projecten. Wat het project wel bijzonder maakt, is de sterke samenhang met de realisatie van een uitvoeringsorganisatie, de TI en de samenhang met een groot aantal stakeholders en de (mogelijk) grote economische en maatschappelijke effecten van de Wtta.

2. Aan de tweede activiteit wordt invulling gegeven door het kwartiermakersteam. De opdracht aan de kwartiermaker was om de TI tot stand te brengen. Die opdracht is ook deels projectmatig aangepakt: de activiteiten leiden tot een eindproduct, de kwartiermaker kan in die zin gezien worden als de projectleider. Het realiseren van een TI is voor SZW geen regulier werk.

De directie Arbeidsverhoudingen (AV) is de thuisbasis voor het kwartiermakersteam, omdat de Wtta valt onder de directie AV. Het team dat zich bezighoudt met de totstandbrenging van de TI bestaat voor een groot deel uit externen, speciaal aangetrokken vanwege hun kennis met de uitvoering en het opzetten van een nieuwe organisatie.

In de structurering van de directie is niet aan te wijzen dat er een verband is tussen het projectteam Wtta en het kwartiermakersteam TI. Desondanks is de samenwerking tussen beide teams goed, wat vooral te danken is aan de inzet en betrokkenheid van de projectleider wet- en regelgeving en kwartiermaker/projectleider TI en de medewerkers.

3. De derde activiteit, het opzetten en verbeteren van respectievelijk nieuwe en bestaande samenwerking van de keten (of 'netwerk'), staat nog in de kinderschoenen. Onlangs is een ketencoördinator gestart met ruime kennis van en ervaring met ketensamenwerking. Het spreekt voor zich dat het coördineren van de keten en plannen daartoe nauw verbonden moeten zijn met het project wet- en regelgeving en met het kwartiermaken voor de TI.

5.2 Samenhang creëren door een planmatige aanpak en sterke governance

Door de drie activiteiten samen te brengen in een programma ontstaat samenhang en synergie. Daarbij is het van belang dat de programmatische aanpak net zo lang aanhoudt, totdat de afzonderlijke doelen van alle projecten, d.w.z. activiteiten, zijn gerealiseerd. Voor het realiseren van die samenhang en synergie is het volgende minimaal nodig:

- Plannen van aanpak maken met heldere mijlpalen en resultaten;
- Planningen die bij de drie projecten sterk van elkaar afhankelijk zijn te stroomlijnen;
- Rapporteren volgens een vast ritme waardoor bijgestuurd kan worden;
- De sturing zo in te richten dat beslissingen op het juiste moment en door de juiste functionarissen genomen worden.

Bij een programma past een duidelijke rol en taakverdeling van alle betrokkenen. Dat is nodig om efficiënt en effectief te kunnen werken, adequaat op successen en tegenslagen te kunnen reageren en tijdig de juiste beslissingen te nemen.

Het hoogst besluitvormend orgaan van een programma is de stuurgroep. Hierin heeft zitting: de opdrachtgever, de functionaris die de opdrachtnemer vertegenwoordigt, de functionaris die de ondersteuning aan het programma vertegenwoordigt, eventueel aangevuld met functionarissen die een groot belang hebben in het programma of de maatschappelijke opgave. De vertaling hiervan naar de situatie voor de Wtta betekent dat de stuurgroep minimaal bestaat uit:

- DG Werk (als opdrachtgever en hoofdbeslisser)
- De pSG (als vertegenwoordiger van de ondersteunende functies)
- Directeur AV (als opdrachtnemer)

De programmamanager, als verantwoordelijke voor het programma, is aanwezig bij de stuurgroep. Maar maakt formeel geen onderdeel uit van de stuurgroep. Op dit moment is er geen programmamanager.

De stuurgroep baseert haar agenda op rapportages uit de drie projecten en houdt zich vooral bezig met uitzonderingen (op de planning) en eventuele tegenvallers. De stuurgroep neemt beslissingen op vraagstukken die (vanuit de projecten) door de programmamanager worden voorgelegd.

De drie projecten hebben elk hun eigen inrichting met projectteam, werkgroepen en een projectleider (of kwartiermaker). De projectleiders leveren plannen, planningen en rapportages en vormen samen met de programmamanager het programmateam. Dit team vormt de dagelijkse leiding van het programma en neemt alle beslissingen die passen binnen de vastgestelde plannen en afgesproken kaders. Beslissingen over de kaders of beslissingen die buiten de vastgestelde plannen vallen, worden aan de stuurgroep voorgelegd.

5.3 Afsluitend

In dit hoofdstuk is in kort bestek en met zevenmijlslaarzen een aanzet gegeven voor een programma inrichting tot aan de realisatie van de TI. Deze aanzet is niet bedoeld om een ommezwaai te maken in de aanpak of forse, nieuwe administratieve lasten te creëren. Wel vergt het een toevoeging van een aantal nieuwe elementen in de aanzet: de planmatigheid (het hebben van plannen en die uitvoeren), de structuur (duidelijke rollen en besturing), en de instelling van de rol van een programmamanager, die verantwoordelijk is voor de samenhang, het creëren van synergie tussen de afzonderlijke projecten en aanspreekbaar is op de programmaresultaten.