

Rapportage verkenning landingsplaats toelatende instantie

door Janet Helder met ondersteuning van 

15 juli 2024

Aanleiding

De malafiditeit in de uitzendsector is een hardnekkig probleem. Malafide uitleners ondermijnen de waardigheid van arbeidskrachten – in het bijzonder die van arbeidsmigranten – door de misstanden die onder andere plaatsvinden op het gebied van onderbetaling en huisvesting. De commissie Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten heeft in oktober 2020 aanbevelingen gedaan om deze misstanden aan te pakken. Het aanpakken van deze misstanden wordt algemeen gezien als een belangrijke maatschappelijke opgave. Het wetsvoorstel Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) ligt sinds oktober 2023 in de Tweede Kamer en vormt één van de instrumenten om invulling te geven aan deze maatschappelijke opgave.

Met de Wtta wordt een nieuw toelatingsstelsel opgetuigd om de uitzendsector te reguleren. Dat betekent ook een nieuwe taak voor – een nog nader te bepalen - uitvoeringsorganisatie.

Voor uitvoeringsorganisaties is het uitvoeren van nieuw beleid niet altijd gemakkelijk gezien de grote vraagstukken die spelen rond de informatievoorziening (IV), de arbeidsmarkt en de volle orderportefeuilles. Het is dan ook van belang dat de uitvoering van meet af aan invloed heeft op nieuw beleid teneinde de uitvoerbaarheid te maximaliseren. Een uitvoeringstoets moet uitsluitend geven in hoeverre nieuw beleid uitvoerbaar, doenlijk (voor burgers en bedrijven) en handhaafbaar is.

Ten tijde van het schrijven van deze rapportage voert Dienst Justis (hierna: Justis) een uitvoeringstoets uit naar de mogelijkheden voor het beleggen van de uitvoering van de Wtta bij Justis (plan A). Daarnaast heeft de opdrachtgever een Gateway Review aangevraagd om adviezen te krijgen over het vervolg van het proces.

De keus voor Justis is voortgekomen uit een eerdere verkenning van ABDTopconsult, in opdracht van SZW, naar een mogelijke uitvoerder voor de Wtta. Gezien de breed gedragen urgentie voor de maatschappelijke opgave, wil SZW over een alternatief (plan B) beschikken voor het geval de uitvoering door Justis - om welke reden dan ook - niet haalbaar is.

Deze verkenning is bedoeld om zeer zorgvuldig te kijken naar de positionering van de uitvoering van de Wtta. Of anders gezegd: de landingsplaats van de toelatende instantie (TI). In opdracht van DG Werk geeft de verkenners advies over een mogelijke positionering van de toelatende instantie binnen SZW (plan B). Dit advies bevat de mogelijkheden en gevolgen van een opdrachtnemersrol binnen SZW, de mogelijkheden en gevolgen van een fysieke positionering van de TI binnen SZW, rekening houdend met de kaders van de Wtta en de – daaruit voortvloeiende – behoeften van de TI vanuit het perspectief van het kwartiermakersteam. Bovendien bevat de rapportage suggesties voor het vergroten van de haalbaarheid van plan B.

In deze rapportage wordt eerst ingegaan op de aanpak en methode van de verkenning. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de voorgeschiedenis en in hoofdstuk 3 de analyse van de informatie uit de gesprekken. Tot slot wordt in hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen behandeld.

1. Aanpak en methode van de verkenning

Voor het advies over de mogelijke positionering van de TI binnen SZW is getracht antwoord te geven op de volgende twee vragen:

1. Wat is de huidige situatie (volgens de geïnterviewden) rondom het bieden van een landingsplaats aan de TI?
2. Welke behoeften en mogelijkheden zijn er voor een landingsplaats voor de TI? (zoals geformuleerd door de kwartiermakers, opdrachtgevers en potentiële opdrachtnemer)

Om de eerste vraag te kunnen beantwoorden is nagegaan hoe de opdracht aan de kwartiermaker luidde, hoe het project/programma binnen SZW wordt aangestuurd en hoe de voorbereidingen zijn verricht voor het opzetten van een TI door het kwartiermakersteam. Hiervoor is geput uit gesprekken met betrokkenen (opdrachtgevers, kwartiermakers, projectleider Wtta, proceseigenaar IV) en zijn relevante stukken bestudeerd.

Gezien het lopende traject met Justis als beoogde uitvoerder, is – als onderdeel van de huidige situatie - ook informatie verzameld over de stand van zaken bij Justis rondom de uitvoering van de Wtta. De samenwerking tussen SZW en Justis krijgt in deze verkenning ruime aandacht, terwijl Justis (en dus plan A) formeel geen onderdeel van de verkenning is. De reden daarvoor is dat de vraagstukken die voor Justis relevant zijn, mogelijk voor elke beoogde uitvoerder relevant zijn. Het is daarom van belang dat deze vraagstukken in ieder geval expliciet gemaakt worden en besproken worden. De verkenner heeft een gesprek gevoerd met de Algemeen directeur van Dienst Justis en de relevante stukken van Justis bestudeerd om inzicht te krijgen in de visie van Justis op de uitvoering van de Wtta en inzicht te krijgen in de vraagstukken die zich voordoen bij Justis.

De tweede vraag ziet op het beschrijven van de wensen en eisen voor de landingsplaats van een TI, gezien vanuit wat nu al ontwikkeld is door het kwartiermakersteam. Daarvoor is geput uit de gesprekken met de kwartiermaker en de Algemeen Directeur van Dienst Justis. Ook ziet de tweede vraag op het verschaffen van inzicht in de mogelijkheden van een landingsplaats voor de TI binnen SZW. De verkenner heeft daarvoor geput uit de gesprekken met de directeur van AV, directeur WBJA, directeur DSU, medewerker van UVB, het hoofd van Afdeling Uitvoering Expertisecentrum, de pSG, directeur Strategie, Analyse Programmering en Strategie bij de Arbeidsinspectie en DG Werk.

In elk gesprek heeft de verkenner dezelfde onderwerpen uitgevraagd, te weten:

- Schets van de historie;
- Schets van de huidige situatie;
- Toelichting op de governance;
- Actuele vragen en belemmeringen; en
- De gewenste situatie voor een landingsplaats.

Door de verkenner is telkens doorgevraagd naar het waarom van de uitspraken, keuzes en opvattingen. Bovendien is de informatie uit eerdere gesprekken telkens gebruikt in een volgend gesprek.

De opbrengsten uit de gesprekken zijn geanalyseerd. Daarbij is expliciet gezocht naar de verschillen in het inzicht van geïnterviewden en de feitelijkheden. Daaruit is de beschrijving gedistilleerd van de huidige situatie en de gewenste situatie, waarbij verschillen van inzicht zijn beschreven en waar mogelijk verklaard.

Op basis van de analyse en de bevindingen zijn in deze rapportage conclusies geformuleerd over mogelijkheden en de voorliggende vraagstukken voor het bieden van een landingsplaats aan de TI. Voor deze vraagstukken zijn ook aanbevelingen geformuleerd. De conclusies en aanbevelingen zijn te vinden in hoofdstuk 4.

2. Voorgeschiedenis

In de vorige eeuw bestond een vergunningsstelsel voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. In de jaren '90 bleek dat het hebben van een vergunning onvoldoende onderscheidend was voor uitleners die wet- en regelgeving wel of niet naleefden. Ook bleven vanwege een gebrek aan handhaving veel malafide uitleners zonder vergunning toch op de markt actief.¹ In de perioden daarna bleven zich misstanden voordoen in de uitzendsector, daarom werd herinvoering van een vergunningsplicht opnieuw aan de orde gesteld. Daar was echter onvoldoende draagvlak voor in de Tweede Kamer. Wel was er draagvlak voor het inzetten van private certificering, zodat uitzendondernemingen zich in positieve zin konden onderscheiden op de markt. Voorts kwam in 2006 de uitzendbranche met het keurmerk van de Stichting Normering Arbeid (SNA) tot zelfregulering.² Afgelopen jaren zijn inspanningen verricht door de sector én de overheid om de waarde van het keurmerk te verbeteren. Het private keurmerk is als een op zichzelf staand instrument niet voldoende effectief geweest om de problematiek in de sector aan te pakken voor kwetsbare arbeidskrachten, zoals onderbetaling, ondermaatse huisvesting of onveilige werkomstandigheden.³

Op verzoek van het toenmalige kabinet heeft in 2020 het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van dhr. Emile Roemer voorstellen gedaan die de positie van arbeidsmigranten op de korte en (middel)lange termijn verbeteren. In het rapport *Geen Tweederangsburgers* noemt het Aanjaagteam 50 aanbevelingen om de omstandigheden van arbeidsmigranten structureel te verbeteren.⁴ De aanbevelingen zijn gericht op een betere beheersing van de uitzendsector, betere huisvesting voor arbeidsmigranten, zicht krijgen op arbeidsmigratie, de gezondheid en welzijn van arbeidsmigranten, betere handhaving en toezicht en institutionele inbedding van arbeidsmigratie. Eén van de aanbevelingen voor een betere beheersing van de uitzendsector ziet op het introduceren van een verplichte certificering voor uitzendbureaus. In navolging van deze aanbeveling heeft de regering het *wetsvoorstel Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten* voorbereid.

De regering stelde een publiek-privaat stelsel voor. Het private deel zou bestaan uit een stichting die fungeert als certificerende instelling (CI) en uit private inspectie-instellingen. De CI zou een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) worden, dat op onafhankelijke wijze en niet direct onder de verantwoordelijkheid van de minister certificaten zou afgeven, schorsen en intrekken. De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen waren voorbereid in samenwerking met een stuurgroep onder voorzitterschap van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In deze stuurgroep waren de centrale werkgeversorganisaties VNO-NCW, MKB Nederland en LTO Nederland, de werknemersorganisaties FNV, CNV en VCP, de werkgeversorganisaties in de uitzendbranche ABU en NBBU, alsmede de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd. De sociale partners zouden namelijk ook betrokken worden bij de samenstelling van het bestuur van de CI.⁵ Op 12 december 2022 is het wetsvoorstel verzonden aan de Raad van State Afdeling advisering.

Ondertussen ging SZW verder met de voorbereidingen van de uitvoering. SZW heeft, op 1 februari 2023, een implementatiemanager (hierna: kwartiermaker) aangesteld voor de oprichting van de CI. De kwartiermaker stelt een team samen en gaat voortvarend aan de slag met de oprichting van de TI. Het opdrachtgeverschap is in de loop van de tijd – door onvoorziene omstandigheden - frequent gewisseld van personele invulling. Het afdelingshoofd AR is gedelegeerd opdrachtgever aan het kwartiermakersteam, de directeur Arbeidsverhoudingen (AV) is opdrachtgever aan het

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 264, nr. 3

² Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48

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

⁴ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers*. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan (30 oktober 2020). Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 53, bijlage nr. 953505.

⁵ Memorie van Toelichting, Wtta

afdelingshoofd AR en DG Werk is opdrachtgever aan de directeur AV. De formele opdracht aan de kwartiermaker is niet gevonden, wel de algemene notie dat de kwartiermaker een CI (later: TI) zou organiseren. De oprichting van de CI gebeurt in nauwe samenwerking met sociale partners, die op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd zijn in een stuurgroep.

Op 3 april 2023 heeft de Raad van State haar advies gepubliceerd.⁶ De Afdeling advisering onderschrijft de wenselijkheid van een effectief toetredingsmechanisme tot de markt om malafide uitleners te kunnen weren. Toch wijst de Afdeling op het regeringsbeleid om terughoudend te zijn met het oprichten van een privaatrechtelijke zbo.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering heeft de regering het gecombineerde publiek-private stelsel, met certificering als kern van het toetredingsmechanisme en de oprichting van een privaatrechtelijke zbo, heroverwogen. Parallel aan de uitwerking van deze heroverweging besluit SZW te zoeken naar een eventuele uitvoeringsorganisatie, waar de CI onder publieke verantwoordelijkheid kan opereren. DG Werk heeft ABDTopconsult eind april 2023 gevraagd hiernaar een korte bestuurlijke verkenning uit te voeren en uiterlijk 16 juni advies uit te brengen.⁷ Een viertal categorieën van organisaties zijn in die verkenning onderscheiden waar de taken van de CI kunnen worden ondergebracht. De hoofdconclusie was dat het onderbrengen van de taken van de CI bij Justis de meest wenselijke en haalbare optie is. Alleen als dat niet mogelijk zou blijken, was onderbrenging bij de directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering (DSU) van het ministerie van SZW dan wel bij een nieuw op te richten organisatie bij SZW te overwegen.

In het rapport volgt als onderbouwing voor Justis als uitvoeringsorganisatie voor de Wtta:

'Justis is een bestaand agentschap van J&V dat opdrachten uitvoert voor diverse departementen. Justis is de screeningsautoriteit en beschikt over grote uitvoeringservaring. Justis voert momenteel de screening van medewerkers in de kinderopvang uit in opdracht van SZW (via agentschap DUO). De kracht van deze specifieke ervaring sluit ook aan bij suggesties van diverse gesprekspartners om te zoeken naar een organisatie voor de taken van de CI hier bredere ervaring mee heeft. Justis is bovendien verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Bibob, een taak die ook onderdeel zal zijn van het verstrekken van certificaten door de CI. Justis staat zeer open voor de nieuwe taak en is – ook vanwege het grote politieke en maatschappelijke belang wat hiermee gediend wordt – enthousiast om daar gezamenlijk vorm aan te geven.'

De opvolging van het advies van de Raad van State betekende de introductie van een toelatingsstelsel, waarbij de Minister van SZW het besluit neemt over het toelaten van uitleners om arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Er zou niet meer een certificerende instelling, maar een toelatende instantie (TI) onder publieke verantwoordelijkheid opgericht worden. Hiermee komt ook de stuurgroep bestaande uit sociale partners voor het kwartiermakersteam en de oprichting van de zbo te vervallen, omdat ze geen directe rol meer vervullen bij de uitvoering van de Wtta. In plaats daarvan geeft de opdrachtgever (afdelingshoofd AR) sturing aan de inrichting van de toelatende instantie.

Op 17 juli 2023 vindt een overleg plaats tussen DG Werk, pSG J&V en Algemeen Directeur Dienst Justis. Daarin is onder andere bepaald dat Justis een strategische verkenning zal opstellen naar de Wtta. De strategische verkenning is in de zomer van 2023 uitgevoerd. Uit de verkenning volgde dat Justis in beginsel de rol van 'toelatende instantie' binnen het toelatingsstelsel zou kunnen vervullen, onder bepaalde voorwaarden en onder voorbehoud van een positieve ex-ante uitvoeringstoets (EAUT).⁸

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36446, nr. 4

⁷ ABDTopconsult Advies Positionering Certificerende instelling uitzendbureaus onder publieke verantwoordelijkheid

⁸ Strategische verkenning screening uitzendsector v0.8

Op 10 oktober 2023 stuurt de Minister van SZW het wetsvoorstel Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten aan de Tweede Kamer. Daarin is opgenomen dat Dienst Justis de beoogde uitvoerder is onder voorbehoud van een positieve uitvoeringstoets. Ondertussen werd de samenwerking tussen Dienst Justis en SZW opgezet ten behoeve van de uitvoering van de EAUT.

Op 12 oktober 2023 stuurt de Algemeen directeur Justis aan DG Werk een brief met daarin een aantal randvoorwaarden voor de uitvoering van de taken van de TI. In die brief heeft de Algemeen directeur van Justis opgenomen dat de uitvoeringstaken voor de TI passen bij Justis, mits:

- *er meer mogelijkheden bijkomen om tussentijds te kunnen screenen op strafbare feiten van bestuurders;*
- *het mogelijk wordt om, in het kader van de beoordeling van bestuurlijke boetes, ook boetes mee te kunnen wegen die zijn opgelegd aan de bestuurders in persoon en niet (alleen) aan de rechtspersoon;*
- *bij de beoordeling van de toelating ook de Wet controle op rechtspersonen (Wcr) kan worden betrokken, zodat onderlinge verbanden tussen rechtspersonen en bestuurders kunnen worden meegewogen;*
- *er relatief snel overgegaan kan worden tot intrekking van de toelating zonder voorafgaande schorsing zodat langdurige administratieve hersteltrajecten worden voorkomen;*
- *de ontheffing op de toelating qua werkimact beperkt blijft;*
- *het beoordelen van de integriteit van de inspectie-instelling (onafhankelijkheid) onderdeel is van de werkzaamheden;*
- *het ontwikkelen en bijhouden van een register van toegelaten (en aangewezen) instellingen bijkomstige werkzaamheden zijn die geen zware belasting vormen.*

Voor wat betreft de financiële zekerheidsstelling is onze conclusie dat deze werkzaamheden in de basis niet passen bij Justis. Hiervoor willen we met SZW nader verkennen hoe een werkbare verdeling te maken is.

In deze brief verzoekt de Algemeen directeur Justis SZW om een opdrachtbrief. In reactie op die brief stuurt DG Werk op 11 januari 2024 de opdrachtbrief aan Dienst Justis, waarin SZW ingaat op de gestelde voorwaarden door Dienst Justis en welke veranderingen in het wetsvoorstel zijn doorgevoerd naar aanleiding van de voorwaarden van Justis. In de opdrachtbrief wordt Dienst Justis verzocht om de EAUT uiterlijk 1 juni 2024 op te leveren.

Het kwartiermakersteam voert ondertussen de gesprekken met de medewerkers van het EAUT-team. Ook werkt het kwartiermakersteam verder aan de opbouw van de TI ("plug & play"). Daarbij maakt het team onderscheid tussen ondersteunende processen en primaire processen. De ondersteunende processen worden niet verder uitgewerkt na de verschuiving naar een toelatingsstelsel, vanuit de aanname dat deze processen kunnen aansluiten op de bestaande, ondersteunende processen van de ontvangende organisatie. Het kwartiermakersteam richt zich op de ontwikkeling van de primaire processen, zoals het proces rondom het beoordelen van de toelatingsaanvragen. Ook richt het kwartiermakersteam zich op de ontwikkeling van processen die direct gelieerd zijn aan het primair proces, zoals de informatievoorziening (IV). De opbouw van de TI in de vorm van "plug and play" is ook bedoeld om een op zichzelf staande organisatie operationeel te kunnen krijgen, in het geval Dienst Justis op basis van de EAUT met het oordeel 'onuitvoerbaar' zou komen of om een andere reden niet uitvoerbaar zou kunnen worden.

Dienst Justis liet weten dat de deadline voor de oplevering van de EAUT niet haalbaar is. De deadline verschoof naar uiterlijk 15 juli 2024. SZW had daarnaast opdracht gegeven voor het uitvoeren van een Gateway Review. Dit onderzoek levert een beeld van de stand van zaken op en adviezen voor een succesvol vervolg.

Vanwege de onzekerheden bij Dienst Justis en bij SZW over de uitvoerbaarheid van de Wtta voor Dienst Justis, laat DG Werk deze verkenning uitvoeren naar de mogelijkheden van positionering van de TI binnen SZW (plan B).

3. Analyse van de opbrengst uit gesprekken en stukken

Alle geïnterviewden toonden zich zeer betrokken bij de regulering van de uitzendbranche en zijn gemotiveerd om bij te dragen aan de maatschappelijke opgave om de situatie van tijdelijke arbeidskrachten te verbeteren. Alle geïnterviewden hebben daarbij hun eigen beeld van de manier waarop dat zou moeten gebeuren, de rol die de TI hierbij zou moeten spelen en wat dat vervolgens betekent voor de inrichting van een TI.

In dit hoofdstuk is getracht zoveel mogelijk van de aannames en beelden die uit de gesprekken met de geïnterviewden zijn voortgekomen te expliciteren en te analyseren. De conclusies die daaruit getrokken worden, vormen de basis voor de aanbevelingen, te vinden in hoofdstuk 4.

Achtereenvolgens komt in dit hoofdstuk in paragraaf 3.1 de inrichting en governance van het opdrachtgeverschap aan bod. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de wensen en eisen voor de vormgeving van de uitvoering. Daarbij wordt eerst ingegaan op de vraag van de opdrachtgever en tot slot het perspectief van de potentiële opdrachtnemer.

3.1 De inrichting en governance van het opdrachtgeverschap

Uit de gesprekken blijkt dat het wetsvoorstel Wtta met veel inzet, energie en flexibiliteit tot stand is gebracht door een projectteam gepositioneerd binnen de afdeling Arbeidsrecht van de directie Arbeidsverhoudingen (AV). Dit projectteam is multidisciplinair vormgegeven: WBJA en de Arbeidsinspectie maken deel uit van het projectteam. Ook het kwartiermakersteam is vertegenwoordigd in het projectteam.

In hoofdstuk 2, de voorgeschiedenis, is beschreven hoe de ontwikkeling van de uitvoering van de Wtta en de opdracht daartoe is gelopen vanaf de aanstelling van de implementatie manager (kwartiermaker) tot aan het adviesrapport van ABDTopconsult om de TI bij Dienst Justis onder te brengen. De veranderingen naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn ruimschoots terug te vinden in de aanpassingen van het wetsvoorstel, maar niet in schriftelijk vastgestelde aanpassingen van de opdracht aan het kwartiermakersteam tot vormgeving van de uitvoering. Ook na het verschijnen van de het advies om de TI bij Justis onder te brengen, is er inhoudelijk geen schriftelijk vastgestelde wijziging van de opdracht te vinden.

De geïnterviewden noemen diverse verklaringen voor het ontbreken van een (aangepaste) opdracht aan het kwartiermakersteam:

- Er ging veel aandacht uit naar het tot een goed einde brengen van het wetsvoorstel binnen het gestelde tijdpad en aanbieding ervan aan de Tweede Kamer;
- Veel onvoorziene personele wisselingen in het opdrachtgeverschap;
- Enige versnippering in het opdrachtgeverschap. Het toenmalige afdelingshoofd, tevens plaatsvervangend directeur, had de Wtta in diens portefeuille, en bleef dit behouden in de rol van waarnemend directeur. Voorts ging het waarnemend afdelingshoofd over de personele invulling, maar niet over de inhoud van de Wtta. Momenteel is het huidige afdelingshoofd wel inhoudelijk betrokken bij de Wtta en heeft de rol van opdrachtgever.
- Bij de geïnterviewden is geen volstreekte helderheid over het eigen aandeel in het opdrachtgeverschap. De opdrachtlijn liep vanaf de DG Werk naar de directeur AV, en vervolgens naar het afdelingshoofd AR, die opdrachtgever is van de kwartiermaker.
- De mogelijke gevolgen van een verandering in de vormgeving van de TI als organisatie, en dus geen privaatrechtelijke zbo, lijken niet expliciet beschreven te zijn.
- De opdracht lijkt te zijn uitgevoerd in de vorm van een programma (een samenstel van projecten die leiden naar hetzelfde doel, namelijk de inrichting van een TI als organisatie), terwijl de governance de lijnen volgde van de al bestaande organisatie (van kwartiermaker naar afdelingshoofd via directeur naar DG).

Een zichtbare verandering in de inrichting en governance was dat de stuurgroep bestaande uit sociale partners over de oprichting van de zbo verdween. Met de wijziging van de TI naar een publieke uitvoeringsorganisatie, in plaats van een privaatrechtelijk zbo werd een nieuwe stuurgroep geformeerd bestaande uit SZW betrokkenen. Nadat Dienst Justis in beeld kwam is een nieuwe stuurgroep opgericht, waarin Justis via de gedelegeerd opdrachtgever EAUT als 'senior user' vertegenwoordigd is. Ook is er een regiegroep, waar de Algemeen directeur Dienst Justis, de gedelegeerd opdrachtgever EAUT, de kwartiermaker, het afdelingshoofd AR en de projectleiders EAUT en Wtta zitting hebben. Hoe de besluitvorming over de vormgeving van de TI plaatsvond en vindt, is niet goed te achterhalen uit de gesprekken. Wel blijkt dat niet de hele lijn van opdrachtgevers betrokken is bij de besluitvorming over de inrichting van de TI. Van de meer strategische vraagstukken die om besluitvorming vragen, heeft het kwartiermakersteam in december 2023 een helder overzicht gemaakt, te vinden in de Wiki.

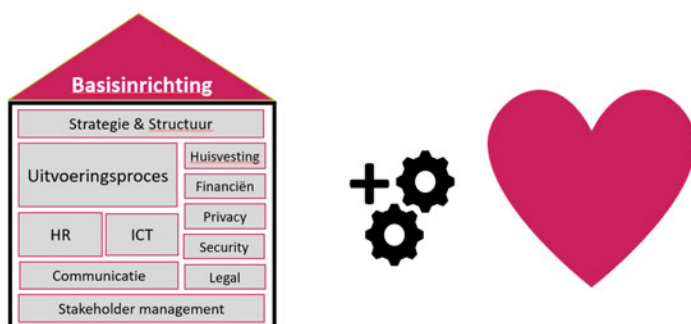
3.2 De wensen en eisen voor de vormgeving van de uitvoering

3.2.1 Vormgeving van de uitvoering: vraag van de opdrachtgever

De uitvoering, in de betekenis van bestaande uitvoeringsorganisaties, zijn weinig betrokken geweest bij de inrichting van de TI. De samenwerking tussen beleid en de uitvoeringsorganisatie kwam tot stand nadat Dienst Justis beoogde uitvoerder werd. Deze samenwerking was vooral gericht op het uitvoeren van de EAUT. De commentaren van Justis op het wetsvoorstel zijn door het projectteam Wtta voor het grootste deel verwerkt. De Belastingdienst en de Arbeidsinspectie waren wel vanaf een vroeg stadium vertegenwoordigd in de werkgroep en stuurgroep, vanuit hun rol als belangrijke stelselpartij, maar niet als vertegenwoordiger van de uitvoering.

Het basisontwerp van de TI, zoals het kwartiermakersteam het tot stand brengt, vormt een inhoudelijk samenhangend, goed doordacht geheel. In bewoordingen van het kwartiermakersteam is het doel: *'een werkende organisatie opleveren, een basisinrichting ontwikkelen met alle producten die de TI nodig heeft om de wettelijke taken uit te voeren'*.

Daarbij besteedt het kwartiermakersteam aandacht aan een strategie, missie en visie, het verhaal van de organisatie, de processen, het architectuur, het personeel en de organisatie, het stakeholdermanagement, de ICT (met nadruk op een zaakgericht systeem). In figuur 1a en 1b zijn de basisinrichting en de onderdelen van de basisinrichting van de TI schematisch weergegeven door het kwartiermakersteam. De producten, geleverde resultaten en informatie over de werkwijze van het kwartiermakersteam, dat ontwikkeld is en wordt door het kwartiermakersteam, is overzichtelijk bij elkaar gebracht in het digitale handboek: de Wiki.



Figuur 1a. Een basisinrichting voor een werkende organisatie

3.2.2 Vormgeving van de uitvoering: mogelijkheden bij de potentiële opdrachtnemer

Zoals eerder beschreven in deze rapportage ziet plan A op Dienst Justis als uitvoeringsorganisatie van de Wtta, wat binnen deze verkenning ook aandacht heeft gekregen, vanwege de relevante discussiepunten en vraagstukken voor iedere potentiële opdrachtnemer. Hieronder wordt eerst ingegaan op wat deze discussiepunten en vraagstukken zijn. Vervolgens wordt ingegaan op de mogelijkheden van een landingsplaats voor de TI bij SZW.

Plan A: Dienst Justis als landingsplaats voor de TI

Dienst Justis voelt, net als bij SZW, sterk het belang van de maatschappelijke opgave: het aanpakken van de misstanden in de uitzendsector. Bij monde van de algemeen directeur Dienst Justis wordt bevestigd dat de uitvoering van de Wtta goed past bij de huidige taken van Justis. Bovendien ziet de algemene directeur in het verder ontwikkelen van het toelatingsinstrument mogelijkheden om sectorgewijs ondermijning tegen te gaan. Zij ziet ook voordelen van deze nieuwe taak voor Dienst Justis als organisatie. Nieuwe taken kunnen de organisatie namelijk nieuw elan brengen en uitdagen. De opdracht voor en aanpak van de maatschappelijke opgave kunnen bijdragen aan de robuustheid en de ontwikkeling van Justis als screeningsautoriteit. Om deze voordelen te verzilveren is het nodig dat de TI geen afzonderlijk geheel vormt binnen Justis, maar juist geïncorporeerd wordt in de bestaande organisatie van Justis. Dat geldt voor de onderdelen van de basisinrichting van de TI, zoals het primaire proces (voor Justis is dat screening), de IV, met name het te gebruiken ICT systeem, het personeel en de communicatie.

De strategische verkenning die Justis in de zomer van 2023 heeft uitgevoerd en als basis diende voor een brief aan DGWerk, geeft een goed beeld van de voorwaarden die Justis stelt. Deze staan opgesomd in hoofdstuk 2 van deze rapportage.

In het afgelopen jaar hebben het projectteam van Dienst Justis dat de EAUT uitvoert en het kwartiermakersteam intensief overlegd. Aan beide kanten vergden de gesprekken tijd en energie om elkaars achtergrond, mogelijkheden en wensen goed te begrijpen. SZW heeft het wetsvoorstel Wtta op de meeste, door Justis gevraagde punten, ook aangepast. De EAUT is ten tijde van dit rapport nog niet afgerond. Maar op basis van de interviews en beschikbare stukken is een beeld te geven van de meer overkoepelende vraagstukken en discussiepunten, die hier veelal in tegenstellingen zijn geformuleerd.

- Om de voordelen van een nieuwe taak optimaal te benutten is het voor Justis noodzakelijk om de primaire processen van de TI zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de bestaande processen. Het kwartiermakersteam daarentegen gaat uit van een geheel van samenhangende processen in de basisinrichting van de TI.
- Het primaire proces van Justis is gericht op het screenen en vormt het kader waarmee Justis naar de werkzaamheden van de TI kijkt. Daarbij komen vragen op rond de inpasbaarheid en aansluitbaarheid van de door het kwartiermakersteam ontwikkelde primaire processen op de bestaande processen van Justis.
- De bestaande screeningswerkzaamheden van Justis zien op het vellen van een oordeel over de betrouwbaarheid op basis van informatie uit diverse bronnen. Het resultaat van een screeningsproces kent twee elkaar uitsluitende uitkomsten, namelijk akkoord of niet akkoord. Het kader van het kwartiermakersteam, ingegeven door de bedoeling van de Wtta, is daarentegen bestuursrechtelijk en gericht op het geven van mogelijkheden tot verbetering.
- Ten tijde van het schrijven van dit rapport is nog onbekend of er bestuurlijk en politiek draagvlak is voor de uitvoering van de TI door Dienst Justis. In die afwegingen zal meespelen dat de minister van SZW verantwoordelijk is voor de toelating, terwijl de minister van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk is voor Dienst Justis. Dat zou een belemmering voor het politieke draagvlak kunnen opleveren.
- Het absorptievermogen van Justis als screeningsautoriteit voor het uitvoeren van nieuwe, omvangrijke taken. Momenteel loopt bij Justis de verkenning of zij in het kader van kennisveiligheid een screening zou kunnen doen in opdracht van het Ministerie van OCW. Dienst Justis zal de implementatie van deze twee taken niet gelijktijdig kunnen uitvoeren.

- De basisinrichting van de TI, zoals ontworpen door het kwartiermakersteam, is bedoeld om verder te ontwikkelen. Flexibiliteit en inspelen op ontwikkelingen in de uitlenersmarkt zijn voor de TI nodig om effectief te zijn in het bestrijden van malafide uitleners, zoals beschreven in paragraaf 3.2.1. van deze rapportage. Stakeholdermanagement en externe contacten zijn daarom een belangrijk deel van het werk van de TI. Voor Justis zijn externe contacten en stakeholdermanagement evenzeer belangrijke taken. Maar Justis voert taken uit volgens een formele opdracht en kan vanuit de rol van opdrachtnemer hooguit signalen geven aan de opdrachtgever om iets te wijzigen in de aanpak. Dat kan Justis niet eigenstandig. Hetzelfde geldt voor de rol die Justis voor zich ziet ten opzichte van inspectie-instellingen. Contacten onderhouden en signalen krijgen hoort bij de rol en taak van Justis, maar inzicht in het aantal benodigde inspecteurs, het kwaliteitstoezicht op inspectie-instellingen en het uitoefenen van invloed op de werkwijze van inspectie-instellingen, hoort voor Justis bij de stelselverantwoordelijkheid die bij SZW berust. Daarnaast hecht Justis aan een autonome rol om het werk 'in onafhankelijkheid' te kunnen doen, zonder invloed van buitenaf.

Plan B: SZW als landingsplaats voor de TI

Zoals eerder in dit rapport aangegeven, behelst plan B de positionering van de TI binnen SZW. SZW als landingsplaats is eerder aan de orde geweest in het onderzoek van ABDTopconsult in de zomer van 2023 en leidde toen tot de conclusie dat geen van de organisatie onderdelen van SZW een ideale landingsplaats vormden voor de TI. Inmiddels is er ruim een jaar verstreken en gezien de mogelijke noodzaak van een alternatieve landingsplaats, wordt SZW als mogelijke landingsplaats voor de TI nader bezien. Binnen SZW wordt vooral gekeken naar de directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering (DSU), in specifieke zin de afdeling Uitvoering van Beleid (UVB), vanwege het karakter van een uitvoerende organisatie. In het kader van deze verkenning zijn ook gesprekken gevoerd met de Arbeidsinspectie en de WBJA. In beginsel zijn de Arbeidsinspectie en WBJA geen logische plekken om als landingsplaats voor de TI te dienen, blijkt uit de gesprekken. Hieronder is in hoofdlijnen beschreven waar dat op gestoeld is. Ook is belangrijke achtergrondinformatie uit die gesprekken opgenomen om in acht te nemen bij het zoeken van een potentiële uitvoerder van de Wtta.

De Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie wil geen landingsplaats zijn voor de TI. De taak van het verlenen van een vergunning of toelating past niet bij de taak als handhaver. Dit is ook eerder geconstateerd bij het opstellen van de opdracht voor het onderzoek van ABDTopconsult naar een potentiële uitvoeringsorganisatie voor de Wtta. De bestuursraad heeft dit destijds ook bevestigd. Daarnaast geeft de Arbeidsinspectie aan dat zij in de praktijk veel misstanden zien met betrekking tot uitzendwerk. Zij zijn daarom voorstander van een verdergaande aanpak dan de Wtta. Dat argument verhoudt zich slecht met een rol als toelattende instantie voor de Arbeidsinspectie. De Arbeidsinspectie is zich bewust van haar relatie met de TI, los van de vraag waar de TI een landingsplaats krijgt. Zij geven aan dat de gegevensdeling en uitwisseling van informatie tussen de TI, Arbeidsinspectie en andere partijen, zoals de Belastingdienst, van belang zijn voor effectief toezicht op de uitzendsector.

Directie WBJA

De directie WBJA is in weinig opzichten een logische landingsplaats voor de TI. Als stafdirectie met primair de taak om te zorgen voor of adviseren over wet- en regelgeving voor de ambtelijke en politieke top, staan een nieuwe uitvoerende taak ver van de directie af. De huidige taken die WBJA uitvoert op het gebied van bezwaar en beroep voor de Arbeidsinspectie kennen een 'historische achtergrond, gelegen in een taakstelling uit de jaren 2000'. De vraag of WBJA bij een splitsing van de taken van de TI, bezwaar en beroep zou willen en kunnen uitvoeren, is het antwoord negatief. Daar is enerzijds een inhoudelijke reden voor: bezwaar en beroep moet zo dicht mogelijk bij (of in) het primair proces zitten. Anderzijds vraagt bezwaar en beroep voor de TI een forse personele- en organisatorische investering. Een grove schatting van de directeur van WBJA is zo'n 30 fte. De schatting is gebaseerd op de aanname dat een uitlener er belang bij heeft om bij een ongunstig

besluit over zijn toelating altijd in bezwaar en beroep te gaan. Een dergelijke uitbreiding in inhoudelijke en personele zin, zou het karakter van de directie fundamenteel veranderen.

Directie DSU, werkeenheid UVB

Vanwege het uitvoerende karakter van de TI, lijkt UVB een voor de hand liggende landingsplaats voor de TI binnen SZW, aldus de geïnterviewden. Op dit moment houdt UVB zich vooral bezig met Europese en Nederlandse subsidies subsidies (ESF) en regelingen, de SLIM-regeling en de Maatwerkregeling Duurzame Inzetbaarheid en Eerder uittreden. De geïnterviewden hebben in alle openheid gedeeld dat met het aflopen van de NOW (coronasteunpakket voor bedrijven) er behoefte is aan een nieuwe taak. De werkeenheid UVB wordt geschetst als een ondernemende club die nieuwe dingen durft aan te pakken. Vanuit die houding en de ruimte voor nieuwe taken acht UVB zichzelf een kansrijke landingsplaats voor de TI.

Voor wat betreft de positionering van de TI binnen DSU, laten geïnterviewden weten dat ze openstaan voor het verkennen van verschillende opties. Het gaat daarbij om de volgende opties:

1. De optie om een totaalpakket aan samenhangende werkzaamheden die gezamenlijk de TI vormen, conform de basisinrichting van de kwartiermakers, te positioneren. Dit zou dan leiden tot een positionering van de TI als afdeling binnen de directie DSU, waarmee het MT van de directie DSU wordt uitgebreid.
2. De optie dat buiten de directie DSU de uitvoering van de TI als aparte directie wordt opgenomen. In dat geval zal een van de bestuursraadleden de directie direct aansturen.
3. De optie om de werkzaamheden van de TI in te vlechten binnen de bestaande organisatie van UVB. Dit zou leiden tot een TI die onderdeel is van de werkeenheid UVB en in meer of mindere mate zelfstandige taken heeft. Daarbij is wel de vraag in hoeverre de bouwstenen uit de basisinrichting van de TI ingevlochten kunnen worden in de bestaande werkzaamheden van UVB.

Ten opzichte van de personele invulling, stelt UVB zich voor dat het personeel van de TI onderdeel kan worden van UVB, waarbij uitwisseling van medewerkers tussen verschillende werkstromen van UVB kan helpen om fluctuaties in het werkaanbod op te vangen.

Aan de geïnterviewden is ook gevraagd hoe zij aankijken tegen een eigen ICT-systeem voor het zaakgericht werken, zoals momenteel door het kwartiermakersteam uitgewerkt wordt. Op voorhand lijkt dat niet op bezwaren te stuiten. Mogelijk heeft een apart ICT systeem zelfs voordelen vanwege de overgang bij DSU van het bestaande systeem naar een nieuw systeem. Bij die overgang zou het systeem voor de TI werkzaamheden dan geen extra belasting vormen. Vanuit de IV-kant van SZW zijn er wel bezwaren: een extra systeem vergroot de beheerlast en het is maar de vraag of het systeem voor de TI binnen het architectuurlandschap van SZW past. Het kwartiermakersteam heeft aangegeven dat zij werken volgens de Rijksoverheid standaarden.

Voor wat betreft de ondersteunende processen, zal de TI gebruik maken van de ondersteunende processen van de uitvoerende organisatie. Dit levert voor zover bekend geen belemmering op, maar vormt wel een taakverzwaring voor de ondersteunende organisatieonderdelen.

Naar aanleiding van het interview met DSU/UVB, is contact gelegd tussen de kwartiermaker en het hoofd van Afdeling Uitvoering Expertisecentrum. Er vinden gesprekken tussen hen plaats voor een verdere verkenning van de mogelijkheden voor een landingsplaats bij UVB. Mede op verzoek van de pSG is een QuickScan uitgevoerd om de mate van een kansrijke landingsplaats bij UVB nader te bepalen. Deze QuickScan levert de volgende aanvullende informatie op:

De positieve houding van UVB ten opzichte van het bieden van een landingsplaats aan de TI is ook terug te vinden in tekst van de voorlopige versie van de QuickScan. De QuickScan laat zien dat de gevraagde werkzaamheden, de samenhang en het belang van de uitvoering van de Wtta goed zijn begrepen. Op alle cruciale onderdelen, te weten de primaire processen, de organisatiecultuur, de ICT, en de financiën, is beschreven dat UVB in staat is om aan de eisen en wensen te voldoen. Ook worden risico's en beheersmaatregelen genoemd.

Consequenties positionering binnen SZW

In algemene zin geldt dat het positioneren van de uitvoering van de Wtta binnen SZW consequenties heeft voor het ontvangende organisatieonderdeel én voor de aansturing, de taakverdeling en keuzes die gemaakt worden op het niveau van de bestuursraad. In het gesprek met de pSG zijn deze consequenties uitvoerig aan bod geweest. De vergelijking van de organisatie met een huis is daarbij sprekend. Met de metafoor van de TI als nieuwe kamer in een huis, wordt duidelijk dat er eisen gesteld mogen worden aan de manier waarop de TI wordt ingericht. In het geval de TI een landingsplaats krijgt binnen SZW, betekent dat een taakverzwaring voor de driehoek van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. De DG Werk heeft als opdrachtgever, onafhankelijk van de landingsplaats van de TI, een extra taak. Voor de pSG als eigenaar (uitgaand van de keuze om ook voor de TI een driehoeksmodel toe te passen), betekent de TI een uitbreiding van taken. Als de TI binnen de directie DSU wordt geplaatst, is de pSG behalve eigenaar ook hiërarchisch verantwoordelijk voor de TI. Daarmee krijgt de pSG er een taak bij als eigenaar en als leidinggevende. De directeur DSU krijgt in dat geval de rol van opdrachtnemer.

De taakverzwaring ligt op inhoudelijk terrein en op het terrein van het personeel. De vraag is of een dergelijke uitbreiding past binnen de *'span of attention'* van directeuren en bestuursraadleden. Bovendien lijkt de balans tussen de verschillende directies binnen SZW scheef te worden met een forse uitbreiding van DSU. Wellicht betekent dit dat de bestuursraad zich wil herbezinnen op de eigen portefeuilleverdeling. Geen van de geïnterviewden zag bezwaar in het toebedelen van (meer) uitvoerende taken aan een beleidsdepartement. Ook de geringe afstand tussen de uitvoering van de Wtta bij SZW en de verantwoordelijke bewindspersoon werd door geen van de geïnterviewden als complicerend beoordeeld. De vraag rijst of men zich voldoende rekenschap geeft van de samenloop van de verschillende rollen die SZW in een dergelijke situatie heeft. Tot slot is er zorg over de aangekondigde taakstelling voor beleidsdepartementen. De uitbreiding van een organisatie met een TI kan betekenen dat op andere plekken meer werkplekken moeten verdwijnen om tegemoet te komen aan de taakstelling.

4. Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van de opbrengsten uit de gesprekken wordt geconcludeerd dat alle geïnterviewden sterk gemotiveerd zijn om een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke opgave met de Wtta als instrument. De mogelijkheid om de Wtta niet uit te voeren bij gebrek aan een landingsplaats acht iedereen onwenselijk.

De opzet van de TI, zoals de basisinrichting er momenteel voorligt, gaat uit van een samenhangend geheel aan processen. Vanuit het doel van de Wtta geredeneerd is dat niet verwonderlijk. Het stelsel moet zich bewijzen, en doorontwikkeling is nodig om de malafide uitleners effectief te kunnen weren. Ook de relaties met ketenpartners en andere stakeholders dragen daaraan bij, maar vormen ook een kwetsbaarheid. Het onderhouden van de relaties is noodzakelijk en vergt de nodige aandacht. Als dat niet of onvoldoende gebeurt, komt de effectiviteit van het stelsel onder druk te staan. De samenhang tussen de processen van de TI is gericht op die samenwerking. Het goed in de gaten houden en analyseren van de ontwikkelingen in de markt en signalen van buitenaf kunnen leiden tot aanpassingen in de primaire processen en het werk van de TI ten behoeve van het effectiever weren van malafide uitleners.

De keuze voor de opzet van de TI als een samenhangend geheel is niet bij alle betrokkenen bekend en is ook niet expliciet formeel besloten. Dat hangt samen met de manier waarop het werk rond de totstandkoming van de TI is georganiseerd. De opdracht wordt uitgevoerd door een kwartiermaker met een (kwartiermakers)team met een afdelingshoofd van de directie AV als gedelegeerd opdrachtgever. De uiteindelijke opdrachtgever is DG Werk. Er is geen uitgewerkte opdracht bekend en er valt niet goed na te gaan wie waarover besluiten neemt.

De TI als zelfstandig organisatie(onderdeel) plaatsen binnen een bestaande uitvoeringsorganisatie levert voor de ontvangende organisatie weinig meerwaarde op in termen van professionele groei

van medewerkers en van de organisatie. Het levert alleen het kunnen bijdragen aan de maatschappelijke opgave op. De TI vervlechten met de bestaande onderdelen van een ontvangende organisatie draagt wel bij aan professionele groei van de medewerkers en de bestaande organisatie.

Alle vertegenwoordigers van SZW staan welwillend en in een aantal gevallen zelfs positief tegenover het bieden van een landingsplaats aan de TI, zonder dat de vorm van de TI al duidelijk is. Het plaatsen van de TI binnen SZW lijkt op basis van de gesprekken mogelijk en heeft consequenties voor de organisatie-inrichting en de governance binnen SZW.

De QuickScan die SZW, specifiek DSU/UVB, heeft uitgevoerd toont een positief beeld van de mogelijkheden om de TI bij hen te plaatsen.

Waar de TI ook een landingsplaats krijgt, voor iedereen en elke organisatie betekent het een nieuwe manier van werken. Een manier die lijkt op subsidieverlening en screening, maar de cyclische manier van werken en de directe effecten van het werk van de TI in de markt zijn nieuw en essentieel anders.

Naar aanleiding van de analyse van de opbrengst uit de gesprekken en stukken en de conclusies heeft de verkenner de volgende aanbevelingen:

1. Maak een goed doordachte keuze op basis van de gewenste doelen en effecten van de TI. Kies voor de TI als één organisatie met een samenhangend pakket aan taken óf als een aantal taken die op verschillende plekken onder verschillende aansturingen plaats kunnen vinden. Maak die keuze samen met Dienst Justis en de bestuursraad. Maak gebruik van de kennis en ervaring van bestaande uitvoeringsorganisaties, zoals ILT. Laat de keuze uitwerken in een opdracht aan de kwartiermaker.
2. Indien geen of onvoldoende inhoudelijke redenen zijn om alle processen en taken op één plek te organiseren, kan gekozen worden voor het opknippen van de taken van de TI. In dat geval verdient het aanbeveling om die processen en taken die in de beoogde uitvoeringsorganisatie passen en uitvoerbaar zijn, daar te beleggen. De overige taken zullen dan binnen SZW uitgevoerd moeten worden. Te denken valt hierbij aan een verdeling op basis van complexiteit van het primair proces, een verdeling naar niveau, operationeel, tactisch en strategisch en een verdeling naar intern en extern. Laat de keuze uitwerken in een opdracht aan de kwartiermaker.
3. Indien gekozen wordt voor de TI als één organisatie die alleen voor de ondersteunende processen afhankelijk is van de ontvangende organisatie, biedt dat een bestaande uitvoeringsorganisatie (te) weinig meerwaarde. Het verdient de aanbeveling om in dat geval voortvarend aan de slag te gaan met een positionering binnen SZW in de vorm van een eigenstandig organisatie onderdeel.
4. Werk samen met de beoogde uitvoeringsorganisatie een aantal cases uit met aandacht voor noties die tot discussies en verschillende interpretaties leiden. Zorg dat daar een gedeeld beeld over ontstaat. Denk daarbij aan noties als stelselverantwoordelijkheid, gerichtheid op verbeteren en zaakgericht werken.
5. Richt een programma in voor de inrichting van de TI met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden. Zorg daarbij voor een eenduidige opdrachtgever, een vastgestelde opdracht, een plan van aanpak en een governance zoals dat bij programma's gebruikelijk is. Denk daarbij aan rapportages, voorbereiding van de besluitvorming, het vastleggen van besluiten, de inrichting van de stuurgroep en de inrichting van projecten.