Beleidskompasformulier voor **internetconsultatie**

Titel:

Consultatie Wijzigingsbesluit terbeschikkingstelling van vreemdelingen

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Toelichting

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Werknemers met een nationaliteit uit een derde land, werkgevers die vreemdelingen ter beschikking (willen gaan) stellen, uitvoerings- en handhavingsorganisaties.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Uitvoerings- en handhavingsorganisaties betrokken bij vergunningverlening en de Wtta: de IND, UWV, de Nederlandse arbeidsinspectie en Nederlandse Autoriteit Uitleenmarkt (NAU). De betrokken departementen (SZW, AenM en JenV). Werknemers uit een derde land, werkgevers die derdelanders ter beschikking stellen, vakbonden en werkgeversorganisaties.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Tussen de departementen en uitvoerings- en handhavingsorganisaties is er uitvoerig overleg geweest.

1. Wat is het probleem?

Toelichting

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Op basis van de Wtta wordt het verboden om een arbeidskracht in Nederland ter beschikking te stellen zonder in het bezit te zijn van een toelating, voorlopige toelating of ontheffing. Inleners mogen ook niet inlenen van een niet-toegelaten uitlener. De Wtta zelf schrijft niets voor over het aanvragen van werkvergunningen. Voorkomen moet worden dat derdelanders naar Nederland worden gehaald door een werkgever (bijv. een uitzendbureau) die niet (meer) is toegelaten tot het uitzendstelsel, en vervolgens niet ter beschikking mogen worden gesteld. Het is daarmee onwenselijk als een tewerkstellingsvergunning (twv), een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) of een andere verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd (vvr) voor een arbeidsgerelateerd verblijfsdoel, zoals een kennismigrantenvergunning, wordt verleend ten behoeve van derdelanders voor ter beschikkingstelling door een werkgever, als deze werkgever niet ter beschikking mag stellen. De wetswijzigingen die boven het voorliggende besluit hangen, dragen bij aan de eenduidigheid van het beleid en het tegengaan van misbruik van mogelijk kwetsbare werknemers. Het voorliggende besluit draagt hier indirect aan bij omdat het de uitwisseling van gegevens mogelijk maakt.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Er ontbreken weigerings-, afwijzings- en intrekkingsgronden waarmee UWV en de IND een aanvraag voor een twv, gvva of vvr i.h.k.v. het ter beschikking stellen van een derdelander kunnen weigeren, afwijzen of intrekken wanneer aanvragers (uitzendbureaus/uitleners) niet (langer) zijn toegelaten tot het nieuwe toelatingsstelsel (Wtta).

c) Wat is de omvang van het probleem?

Volgens het Dashboard Tewerkstellingsvergunningen van UWV zijn er in 2025 11.716 twv's afgegeven t.b.v. de sector uitzendbedrijven. Ook een deel van de gvva's en vergunningen voor kennis en talent zal zijn afgegeven aan werkgevers die ter beschikking stellen. Ter referentie: in 2025 zijn door het UWV in totaal 40.130 twv's verleend en 2.530 positieve adviezen verleend t.b.v. een gvva voor arbeid (exclusief kennis en talent). Daarnaast zijn er in 2025 10.230 vergunningen afgegeven t.b.v. de kennismigrantenregeling, de Europese blauwe kaart en zoekjaar hoogopgeleiden (bron: Staat van Migratie 2026).

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

De Arbeidsinspectie heeft in haar programmarapportage Uitzendbureaus 2020–2022 de uitkomsten van haar toezichtactiviteiten in deze sector inzichtelijk gemaakt. Het aandeel onderzochte bedrijven waarbij een overtreding is aangetroffen, betrof 67% in die periode. Overtredingen die bij ter beschikking gestelde arbeidskrachten worden geconstateerd, zijn divers. Op het gebied van eerlijk werk gaat het om risico's zoals onderbetaling, overschrijding van arbeidstijden, illegale tewerkstelling, niet-naleving van socialezekerheidswetten en soms arbeidsuitbuiting. De Wtta is bedoeld om misstanden in de uitleensector tegen te gaan, arbeidskrachten beter te beschermen en een gelijk speelveld te creëren voor uitleners. De Wtta regelt dat uitleners alleen op de uitleenmarkt mogen opereren als zij daartoe toegelaten zijn door de NAU.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Bij niets doen, ontbreken voor IND en UWV de handvatten om aanvragen van (werk)vergunningen i.h.k.v. het ter beschikking stellen van derdelanders te kunnen weigeren, afwijzen of intrekken wanneer het uitlenende bedrijf niet is toegelaten tot de uitleenmarkt. (Werk)vergunningen moeten dan wel worden afgegeven waardoor het voor kan komen dat derdelanders naar Nederland worden gehaald en ter plekke niet mogen worden uitgezonden naar inleners. De werknemers zijn afhankelijk van het bedrijf dat hen naar Nederland haalt (onder meer vanwege loon) en kwetsbaar vanwege deze afhankelijkheid.

2. Wat is het beoogde doel?

Toelichting

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Per 1 januari 2027 treedt de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) gefaseerd in werking. Hiermee wordt een toelatingsstelsel ingevoerd voor ondernemingen of rechtspersonen die arbeidskrachten ter beschikking stellen (uitleners). De kern van dit stelsel is dat uitleners alleen arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen als zij daartoe toegelaten zijn. Ook mogen ondernemingen die gebruikmaken van ter beschikking gestelde arbeidskrachten (inleners) dat alleen doen door middel van toegelaten uitleners. Het toelatingsstelsel heeft een tweeledige doelstelling: 1. het verbeteren van de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten en in het bijzonder die van arbeidsmigranten; 2. het waarborgen van een gelijk speelveld voor alle in- en uitleners.
De Wtta zelf schrijft niets voor over het aanvragen van werkvergunningen. Daarom worden de Wav en de Vw dusdanig aangepast, dat wordt voorkomen dat een tewerkstellingsvergunning (twv), een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) of een andere verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd (vvr) voor een arbeidsgerelateerd verblijfsdoel wordt verleend ten behoeve van werknemers met een nationaliteit uit een derde land voor werk bij deze werkgever, wanneer het doel is dat deze werknemer door de werkgever ter beschikking wordt gesteld, terwijl de nodigde toelating ontbreekt. Derdelanders kunnen kwetsbaar zijn, en misbruik zou hiermee in de hand gewerkt kunnen worden.
Door de wetswijzigingen krijgen uitvoeringsorganisaties handvatten bij vergunningverlening om aanvragen te kunnen weigeren, af te wijzen of afgegeven vergunningen te kunnen intrekken. Met het voorliggende besluit wordt ervoor gezorgd dat de benodigde gegevensuitwisseling mogelijk wordt.

b) Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

Beschermen kwetsbare werknemers uit derde landen en het creëren van een gelijk speelveld/eerlijke markt. Dit raakt de SDG-doelen kwalitatief goed werk (SDG 8) en ook armoede terugdringen (SDG 1) daar waar het gaat om eerlijke arbeidsvoorwaarden voor derdelanders.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Toelichting

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Volgens EU-recht is afgifte van tewerkstellingsvergunningen en verblijfsvergunningen voor arbeid voor werknemers van buiten de EU/EER primair een bevoegdheid van lidstaten. De criteria voor afgifte van tewerkstellingsvergunningen en verblijfsvergunningen voor arbeid worden gesteld door de nationale wetgeving van lidstaten, binnen de kaders van een aantal Europese richtlijnen, zoals bijvoorbeeld de GVVA richtlijn en de EBK richtlijn. Lidstaten kunnen daarmee niet alleen inspelen op de behoefte van hun arbeidsmarkt, maar ook voorwaarden stellen ter bescherming van zowel werknemers alsook de (nationale) arbeidsmarkt.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Nieuwe intrekkings-, afwijzings- en weigeringsgronden in Wav en Vw. De wetswijziging in de Wav en de Vw hangt samen met de Wtta die gefaseerd in werking treedt vanaf 1 januari 2027. Door in de Wav een nieuwe weigeringsgrond en intrekkingsgrond te introduceren en in de Vw gronden te introduceren tot afwijzing of intrekking van de verblijfsvergunning, als gevolg van de inwerkingtreding van de Wtta. Het zou niet binnen het doel en de werking van de Wtta passen dat twv's, gvva's en vvr's met een arbeidsgerelateerd verblijfsdoel worden verleend en blijven bestaan wanneer de benodigde (voorlopige) toelating of ontheffing van een uitzendbureau/uitlener ontbreekt. Onder de Wtta is het vanaf 1 januari 2028 verboden voor uitleners die onder de reikwijdte vallen van het toelatingsstelsel om zonder (voorlopige) toelating of ontheffing arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Het is passend om indien de benodigde (voorlopige) toelating of ontheffing ontbreekt en de uitlener de arbeidskracht niet ter beschikking mag stellen, ook geen twv, gvva of vvr aan een werkgever dan wel vreemdeling te verlenen die ter beschikking wordt gesteld. Met het voorliggende besluit wordt de benodigde gegevensuitwisseling geregeld.

c) Wat is de beleidstheorie (doelenboom) per kansrijke beleidsoptie?

Om zorg te dragen dat uitleners alleen arbeidskrachten uit derde landen ter beschikking stellen wanneer zij daarvoor (voorlopig) toegelaten zijn tot het stelsel, hebben uitvoeringsinstanties een grondslag nodig om een twv, gvva of vvr te kunnen weigeren, afwijzen of intrekken. Daarvoor is ook inzicht in de status van de betreffende uitlener van belang. Inzicht of het bedrijf wel of niet is toegelaten door de NAU tot het stelsel leidt ertoe dat al bij de aanvraag van een vergunning duidelijkheid kan worden verschaft, wat de effectiviteit van zowel de uitvoeringsorganisaties als ook de inlener en uitlener duidelijkheid kan bieden.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Toelichting

Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Door de introductie van nieuwe weigerings-, afwijzings- en intrekkingsgronden in de Wav en de Vw wordt voorkomen dat mogelijk kwetsbare werknemers uit derde landen naar Nederland worden gehaald door bedrijven die niet zijn toegelaten tot het stelsel. Bedrijven die niet zijn toegelaten, voldoen (nog) niet aan de gestelde kwaliteitsvoorwaarden om arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Weigering van de twv, gvva of vvr borgt dat uitzenders niet zonder toelating (kwetsbare) werknemers in kunnen zetten bij inleners. Daarnaast is het met het oog op eenduidigheid van het beleid niet wenselijk dat er twv's, gvva's of vvr's worden afgegeven ten behoeve van krachten die ter beschikking mogen worden gesteld volgens de Wtta.

b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

UWV: Toets op uitvoerbaarheid NAU: Toets op uitvoerbaarheid NLA: Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (U&H) IND: Ex Ante Uitvoeringstoets (EAUT) ATR: Zienswijze op effecten regeldruk (regeldruktoets) AP: Zienswijze op gegevensuitwisseling tussen NAU, Nederlandse arbeidsinspectie, UWV en IND (enkel voor de wijziging van de Baadi).

5. Wat is de voorkeursoptie?

Toelichting

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

In de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) worden intrekkings-, afwijzings- en weigeringsgronden geïntroduceerd. Hiermee kunnen aanvragen voor werk- en verblijfsvergunningen door UWV en IND worden geweigerd, afgewezen of ingetrokken wanneer de benodigde (voorlopige) toelating of ontheffing van werkgevers die derdelanders ter beschikking stellen ontbreekt. Er mogen voorts geen twv's, gvva's en vvr's meer worden afgegeven of deze kunnen ingetrokken worden, als blijkt dat er sprake is van terbeschikkingstelling in de zin van de Waadi, er geen sprake is van een uitzondering als bedoeld in artikel 1b van de Waadi en de werkgever geen (voorlopige) toelating of ontheffing heeft.

Deze wijziging draagt er zorg voor dat de plichten onder het toelatingsstelstel worden meegenomen in de beoordeling van twv-, gvva- of vvr-aanvragen door UWV of IND. Zij zullen bij een aanvraag van een twv, gvva of vvr uitgaan van de eigen verklaring van een werkgever. Als een werkgever verklaart dat er geen sprake is van terbeschikkingstelling in de zin van de Waadi of dat hij is uitgezonderd van de verplichting om (voorlopig) te zijn toegelaten tot het stelsel of ontheven, dan gaan de IND en UWV daar van uit. Daarnaast kunnen de IND en UWV een vergunning intrekken of aanvraag weigeren, als uit informatie die zij van de NAU ontvangen blijkt dat de (voorlopige) toelating is geschorst en/of ingetrokken of dat de ontheffing is ingetrokken er niet direct een toelating op volgt, of als zij een melding van de Nederlandse Arbeidsinspectie ontvangen dat een werkgever een boete is opgelegd op basis van de Beleidsregel boeteoplegging Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met het ontbreken van de toelating en er sprake is van terbeschikkingstelling van derdelanders. Hiervoor wordt, met het voorliggende besluit, ook de benodigde gegevensuitwisseling geregeld.

Daarnaast voegt de wetswijziging een facultatieve weigeringsgrond toe aan de Wav: een vergunning kan worden geweigerd als de vreemdeling niet voldoet aan de kwalificatie- en beroepsvereisten die gelden voor het beoogde beroep. Denk aan een opleidingseis voor zelfstandige beroepsuitoefening, zoals mbo 3 voor een autotechnicus, of specifieke beroepsvereisten, zoals een lesbevoegdheid in het onderwijs of een BIG-registratie voor zorgprofessionals. Op dit moment maakt het aantonen van de vereiste kwalificaties en aanvullende beroepsvereisten onderdeel uit van de aanvraagprocedure. Gelet op het belang van duidelijke en kenbare wet- en regelgeving wordt het wenselijk geacht om in de Wav ook een weigeringsgrond op te nemen, zodat het voor aanvragers duidelijk is dat een vergunningsaanvraag kan worden afgewezen als de vreemdeling niet over de vereiste kwalificaties en beroepsvereisten beschikt. Dit waarborgt niet alleen de kwaliteit en het niveau van de beroepsuitoefening, maar draagt voor beschermde of gereglementeerde beroepen ook bij aan de veiligheid voor cliënten, patiënten en andere betrokkenen. Bij deze beroepen is het immers van groot belang dat alleen bevoegde en gekwalificeerde professionals aan de slag gaan.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- doeltreffendheid en doelmatigheid;
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief doenvermogen, regeldruk en handhaving);

- brede maatschappelijke impact?

Voor uitleners en inleners die werken met arbeidskrachten uit derde landen zal duidelijker worden met welke regels zij rekening dienen te houden om derdelanders werk te mogen laten verrichten. Het wetsvoorstel heeft minimale gevolgen voor de regeldruk van bedrijven. De regeldruk van dit wetsvoorstel bestaat uit een minimale incidentele regeldruk (kennisname van nieuwe regelgeving) en een zeer beperkte structurele regeldruk.

Op basis van het wetsvoorstel dient een uitlener enkel aanvullend bij een aanvraag voor een twv, gvva of vvr op het aanvraagformulier aan te geven of hij aan terbeschikkingstelling van arbeid doet en daarmee conform de Wtta toelatingsplichtig is. De inhoudelijke toets op de vraag of de werkgever toelatingsplichtig is, is echter al door de werkgever uitgevoerd in het kader van de Wtta op het moment dat een werkgever besluit iemand ter beschikking te willen stellen. Op die gevolgen op de regeldruk is reeds ingegaan in de toelichting van de Wtta. De meerlasten die voortkomen uit de voorliggende wijziging zijn dan ook verwaarloosbaar. Wat betreft maatschappelijke impact: aangezien de twv, gvva of vvr doorgaans door de werkgever wordt aangevraagd, vloeit er uit het wetsvoorstel geen regeldruk voor burgers voort.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Zoals bij introductie van de Wtta gememoreerd, bestaat de kans dat kwaadwillende uitleners proberen om de toelatingsplicht te ontduiken, bijvoorbeeld door gebruik te maken van zogenoemde 'ontwijkconstructies'. De Arbeidsinspectie heeft de bevoegdheid handhavend op te treden wanneer zij concludeert dat een uitlener zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking stelt. Hiervoor is irrelevant hoe de arbeidsrelatie op papier is ingericht. De Arbeidsinspectie beoordeelt een arbeidsrelatie te allen tijde aan de hand van de feiten en omstandigheden. Daarnaast worden maatregelen getroffen om ontwijkconstructies, zoals rondom schijnzelfstandigheid, aan te pakken.

d) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

Monitoring en evaluatie van het Wtta-stelsel, in het kader waarvan de wijziging van Wav en Vw wordt voorgesteld, vindt plaats gedurende de eerste drie jaar vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel (Wtta).
De implementatie en uitvoering van het toelatingsstelsel worden gemonitord. Dit gebeurt aan de hand van de indicatoren, waarbij onder andere zal worden gemeten:
• Hoeveel ondernemingen een toelating of ontheffing aanvragen en ontvangen;
• Hoeveel tijd en hoeveel kosten zijn gemoeid met het toelatings- en ontheffingsproces;
• Hoe vaak er sprake is van (geconstateerde) schending van de toelatingsplicht;
• In hoeverre de Arbeidsinspectie is toegerust om effectief toezicht te houden en te handhaven;.
Daarnaast worden focusgroepen gehouden bestaande uit onder andere uitleners, inleners en arbeidskrachten.