

Eindrapport

Evaluatiekader en nulmeting Wtta

Evaluatiekader en nulmeting Wtta

EINDRAPPORT

Auteurs

Rosanne Schaap
Mathilde Vandersteen
Coco Mooren
Hedwig Rossing
Bob van Waveren

Amsterdam, 28 mei 2025
Publicatienr. 23003

© 2025 Regioplan, in opdracht van het ministerie van SZW

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	8
2 Beleidstheorie	12
2.1 Totstandkoming Wtta	12
2.2 Probleemstelling Wtta.....	12
2.3 Doel en doelgroep Wtta	13
2.4 Wtta-instrumenten	14
2.5 De veronderstelde werking van de Wtta	18
2.6 Beleidstheorie.....	21
3 Analyse kader voor evaluatie	25
3.1 Inleiding.....	25
3.2 Indicatoren doelstelling 1 – Het verbeteren van de positie van arbeidskrachten.....	25
3.3 Indicatoren doelstelling 2 – Gelijk speelveld.....	30
3.4 De werking van de instrumenten.....	32
3.5 Het meten van context- en overige factoren	39
4 Methode nulmeting.....	45
4.1 Inleiding.....	45
4.2 Selectie van indicatoren voor de nulmeting.....	45
4.3 Dataverzameling en -analyse kwantitatieve data	46
4.4 Dataverzameling en -analyse kwalitatieve data.....	49
4.5 Integratie van kwantitatieve en kwalitatieve data	51
5 Resultaten nulmeting	54
5.1 Inleiding.....	54
5.2 De huidige markt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.....	54
5.3 De positie van arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld (indicatoren doelstelling 1)	56
5.4 Gelijk speelveld (indicatoren doelstelling 2)	67
6 Conclusies nulmeting.....	72
6.1 Huidige markt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten	72
6.2 De positie van arbeidskrachten	72
6.3 Gelijk speelveld.....	73
6.4 Risico's en aandachtspunten evaluatie Wtta	74
Bijlage 1 – Indicatorenset	77
Bijlage 2 – Uitsplitsing sectoren	80
Bijlage 3 – Lijst met gesprekspartners.....	81
Bijlage 4 – Topiclijsten voor (groeps)gesprekken kwalitatieve nulmeting	82
Bijlage 5 – Geraadpleegde bronnen deskstudie	83
Bijlage 6 – Codeerschema (groeps)gesprekken	85
Bijlage 7 – Uitsplitsing NLA-data Wml, WagwEU, Wav naar artikel.....	86

Samenvatting

Doel onderzoek

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft onderzoeksbureau Regioplan een evaluatiekader opgesteld en een nulmeting uitgevoerd voor de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta). Het doel is om een evaluatiekader voor de Wtta te ontwikkelen om na drie jaar de effectiviteit te beoordelen (en daarmee ook de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de wet te kunnen vaststellen), en om een nulmeting voor de wet uit te voeren om de stand van zaken vóór de inwerkingtreding van de Wtta in kaart te brengen.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit vijf fasen:

- Fase 1: opstellen van een beleidstheorie met de beoogde werking van de Wtta.
- Fase 2: operationaliseren van de beleidstheorie in meetbare indicatoren.
- Fase 3: inventariseren met welke data, en hoe en wanneer indicatoren gemeten worden.
- Fase 4: opstellen van een methode voor de nulmeting.
- Fase 5: het uitvoeren van de nulmeting.

De beleidstheorie

De kern van het probleem is dat de uitleensector zich kenmerkt door het volgende:

- Er is een groep uitleners die momenteel misbruik maakt van de kwetsbare positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten en het overtreden van de wet- en regelgeving tot een verdienmodel heeft gemaakt. Hierdoor hebben arbeidskrachten te maken met schrijnende omstandigheden, ongunstige arbeidsvoorwaarden en slechte arbeidsomstandigheden, en worden ze onder slechte omstandigheden worden gehuisvest.
- Het is een systeem waarin actoren elkaar gevangen houden in een ongelijk speelveld; uitleners hebben voordeel door grotere marges, inleners zijn goedkoper uit door goedkopere arbeidskrachten, en de arbeidskrachten willen lang en hard werken omdat ze in Nederland veel meer kunnen verdienen dan in het land van herkomst.
- Dit systeem wordt versterkt door:
 - lage toetredingsdrempels in de uitleensector, wat leidt tot vluchtig ondernemerschap;
 - de aanwezigheid van buitenlandse ondernemers die minder goed aanspreekbaar zijn;
 - een beperkte aanspreekbaarheid van inlenende organisaties op misstanden, wat handhaving bemoeilijkt;
 - de kwetsbare en afhankelijke positie van arbeidsmigranten, als uitleners naast het werk ook huisvesting regelen.

Met de Wtta wordt een toelatingsstelsel ingevoerd. Het toelatingsstelsel heeft twee doelstellingen:

- 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 uit- en inleners.

Het toelatingsstelsel geldt in principe voor alle uitleners die arbeidskrachten ter beschikking stellen, ook ondernemingen in het buitenland. Dit voorkomt dat uitleners kunnen uitwijken naar andere uitleenconstructies (in het buitenland). Er zijn wel enkele uitzonderingen op de toelatingsplicht.

De Wtta beoogt de doelen van de wet te bereiken door malafide uitleners te weren van de markt. De belangrijkste instrumenten zijn de toelatingsplicht en het inleenverbod. Andere instrumenten hebben vooral een ondersteunende rol.

- De **toelatingsplicht** bepaalt dat uitleners alleen arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen als ze daartoe toegelaten zijn. De minister van SZW (de toelatende instantie) verleent toelating aan uitleners indien ze voldoen aan een **normenkader** en een **VOG** en een **waarborgsom** aanleveren. **Private inspectie-instellingen** controleren periodiek op de naleving van het normenkader en de Nederlandse arbeidsinspectie (hierna NLA) is verantwoordelijk voor **het publieke toezicht** op de toelatingsplicht. Hiermee beoogt de Wtta de toetredingsdrempel voor uitleners aanzienlijk te verhogen, zodat zij zich beter aan de regels houden, arbeidskrachten vaker conform regels worden in- en uitgeleend, en malafide uitleners van de markt worden geweerd. Hierdoor krijgen arbeidskrachten minder te maken met ongunstige arbeidsvoorwaarden en huisvesting van slechte kwaliteit. De toelatingsplicht draagt bij aan doelstelling 1 en 2.
- Het **inleenverbod** bepaalt dat inleners uitsluitend mogen inlenen van toegelaten uitleners. Het **openbaar register** ondersteunt bij de aanspreekbaarheid van inleners; een inlener kan hiermee vaststellen of ze arbeidskrachten inlenen van een toegelaten uitlener. De NLA is verantwoordelijk voor het **publieke toezicht** op deze bepaling, waarbij de **administratie- en meldplicht** van waarde is; in- en uitleners zijn verplicht om de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten administratief vast te leggen en uitleners moeten dit aan inleners melden. Het inleenverbod maakt

regelovertredende uitleners zichtbaar, zodat de NLA gerichter kan optreden. De aanspreekbaarheid van inleners maakt het ook risicovoller om met niet-toegelaten uitleners te werken. Hiermee beoogt de Wtta de positie van de malafide uitleners en inleners die met hen samenwerken op de markt te ondergraven, waardoor malafide uitleners uit de markt geweerd worden. Hiermee draagt het inleenverbod met name bij aan doelstelling 2.

Het analysekader

Per onderdeel van de beleidstheorie zijn indicatoren opgesteld, en hoe deze indicatoren gemeten kunnen worden.

- **Indicatoren voor doelstelling 1** richten zich op arbeidsvoorwaarden en huisvesting. Hiervoor is gekozen omdat eisen voor de toelatingsplicht zich met name focussen op deze thema's. Indicatoren zijn opgesteld die zicht geven op de naleving van arbeidswetten en de eisen voor huisvesting. Data over naleving van arbeidswetten zijn beschikbaar bij de NLA. Data over naleving van eisen voor huisvesting zijn afkomstig van organisaties die huisvestingskeurmerken verlenen (SNF en AKF), of bij de toelatende instantie.
- **Indicatoren voor doelstelling 2** richten zich op de toelatingsplicht en het inleenverbod. Verwacht wordt dat deze instrumenten malafide uitleners weren en het speelveld gelijkjer maken. Daarom is gekozen voor indicatoren die de naleving van beide instrumenten meten. Data hierover zijn beschikbaar bij de NLA. Aanvullend zijn indicatoren opgesteld voor vluchtig ondernemerschap, een factor die het ongelijke speelveld versterkt. De eerste indicator is: redenen voor een beroep op de waarborgsom indien een ondernemer zijn onderneming liquideert of failliet laat gaan en nog financiële verplichtingen heeft. Hierover zijn data beschikbaar bij de toelatende instantie. De tweede indicator is het aantal oprichtingen en opheffingen waarover data beschikbaar zijn bij het CBS.
- **Kwalitatieve indicatoren voor doelstelling 1 & 2** zijn opgesteld om cijfers, ontwikkelingen en trends van de bovengenoemde kwantitatieve indicatoren te beoordelen en te interpreteren, en om te beoordelen of de positie van arbeidskrachten is verbeterd (doelstelling 1) en het speelveld gelijkjer is (doelstelling 2).
- **Indicatoren voor instrumenten binnen de Wtta** zijn opgesteld omdat de werking van de Wtta afhankelijk is van de mate waarin de instrumenten een goede uitvoering kennen. Er zijn indicatoren opgesteld voor de volgende instrumenten: 1) de toelatingsplicht, 2) het normenkader, 3) private inspectie-instellingen, 4) het publieke toezicht, 5) de administratie- en meldplicht, 4) het openbare register en 5) huisvestingskeurmerken. De benodigde data zijn beschikbaar bij de toelatende instantie, de NLA, de Raad voor Accreditatie en organisaties die huisvestingskeurmerken verlenen. Ook ervaringen van in- en uitleners met nieuwe verplichtingen én hun perceptie van de pakkans bij overtredingen zijn van belang. In- en uitleners krijgen te maken met allerlei nieuwe verplichtingen, en de pakkans wordt met de Wtta verhoogd door toezicht op de toelatingsplicht en het inleenverbod. Indicatoren over de ervaringen van in- en uitleners en de perceptie van de pakkans worden kwalitatief gemeten.
- **Indicatoren voor context- en overige factoren** zijn opgesteld omdat de effectiviteit van de Wtta mede wordt beïnvloed door contextfactoren, er voorwaardelijke factoren zijn voor de werking van de Wtta en de Wtta mogelijk leidt tot neveneffecten. Voor contextfactoren zijn kwalitatieve indicatoren opgesteld om maatschappelijke en politieke trends en beleidsmatige ontwikkelingen in kaart te brengen, op basis van interviews en een deskstudie. Daarnaast vragen de nieuwe verplichtingen om samenwerking en gegevensuitwisseling tussen stelselpartijen (voorwaardelijke factoren); ook hiervoor is een kwalitatieve indicator opgesteld. Tot slot zijn kwantitatieve indicatoren opgesteld om het effect van de Wtta op de omvang van de uitleenmarkt en op arbeidsomstandigheden in kaart brengen (neveneffecten). Data hierover zijn beschikbaar bij het CBS en de NLA.

Methode voor de nulmeting

De nulmeting is uitgevoerd om de stand van zaken vóór inwerkingtreding van de Wtta in kaart te brengen. De resultaten van deze nulmeting vormen de basis om over drie jaar de effectiviteit van de Wtta te kunnen vaststellen.

- **Selectie van indicatoren:** voor de nulmeting zijn indicatoren geselecteerd die vóór inwerkingtreding van de wet meetbaar zijn. Dit betreft kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren over de huidige positie van arbeidskrachten en het gelijke speelveld, indicatoren over instrumenten die voor de inwerkingtreding al worden toegepast, namelijk het publiek toezicht en huisvestingskeurmerken, en over context- en overige factoren.
- Voor de **kwantitatieve indicatoren** is gebruikgemaakt van data van de NLA, organisaties die huisvestingskeurmerken verlenen en van het CBS. Hierbij zijn de cijfers over 2024 opgevraagd. De interpretatie van de data is afgestemd met de organisaties die data geleverd hebben.
 - **Data van de NLA** zijn gebruikt voor inzicht in de naleving van arbeidswetten, de capaciteit en het aantal inspecties van het publieke toezicht en de naleving van de Arbeidstijdenwet en de Arbowet. Een uitsplitsing van de data naar terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (tba), en niet-tba-bedrijven was nog niet mogelijk, maar is bij invoering van de Wtta wel mogelijk. Daarom zijn overtredingen uitgesplitst naar sectoren waar, ten opzichte van andere sectoren, meer misstanden in de uitleensector voorkomen.

- Data van huisvestingskeurmerken omvat informatie over het aantal ondernemingen met keurmerk, de capaciteit van huisvesting, intrekkingen bij niet-naleving van huisvestingskeurmerken en cijfers over onder andere aanvragen, toekenningen, afwijzingen en intrekkingen.
- Data van het CBS zijn gebruikt voor inzicht in de omvang van de uitleenmarkt (aantal arbeidskrachten dat wordt uitgeleend en het aantal uitleners), en het aantal oprichtingen en opheffingen in de uitleensector.
- Voor kwalitatieve indicatoren zijn data verzameld via (groeps)gesprekken en een deskstudie. Deze methoden zijn ingezet voor indicatoren waarvoor geen kwantitatieve data beschikbaar waren. Er zijn gesprekken gevoerd met verschillende experts en organisaties die zicht hebben op de huidige situatie in de uitleenmarkt voor arbeidskrachten, het huidige speelveld en relevante contextfactoren. De informatie uit de gesprekken is verder aangevuld met informatie uit de deskstudie. De verkregen inzichten uit de gesprekken zijn niet alleen gebruikt voor kwalitatieve indicatoren, maar zijn ook gebruikt om de data over kwantitatieve indicatoren beter te duiden en in context te plaatsen.

Resultaten nulmeting

In de nulmeting zijn indicatoren gemeten over: de huidige markt voor tba, de positie van arbeidskrachten en het gelijke speelveld. Uit de gemeten indicatoren komen de volgende resultaten:

- Hoewel het aantal terbeschikkinggestelde arbeidskrachten en uitleners lastig is in te schatten, is de huidige markt met cijfers van het CBS beschreven. In 2024 was 4 procent van de beroepsbevolking werkzaam in de uitleensector. Het daadwerkelijke aantal ligt vermoedelijk hoger door ondervetegenwoordiging van arbeidsmigranten in de CBS-data. In 2024 waren er gemiddeld 19.936 uitzend- en bemiddelingsbureaus actief.
- Uit de gemeten indicatoren voor doelstelling 1 (de positie arbeidskrachten) blijkt dat in 2024 – in sectoren met relatief veel misstanden – 317 Wml-, 78 WagwEU- en 635 Wav-overtredingen op arbeidswetten zijn vastgesteld. Cijfers over het aantal overtredingen moeten gerelateerd worden aan het publieke toezicht. In 2024 was 1.815 fte beschikbaar, en zijn er in totaal 16.419 inspecties uitgevoerd bij de NLA. In 2024 zijn bij SNF 14 huisvestingskeurmerken ingetrokken; bij AKF geen. Dit zegt weinig over de kwaliteit, omdat een deel van de arbeidsmigranten verblijft in huisvesting zonder keurmerk. Cijfers over het aantal intrekkingen moeten gerelateerd worden aan het gebruik van huisvestingskeurmerken. In 2024 had SNF 148.079 bedden en AKF 8.141.
- Er bestaat een eenduidig beeld dat de positie van arbeidskrachten, en van met name arbeidsmigranten, kan worden gekenmerkt als kwetsbaar. Hoewel de precieze omvang van de problematiek moeilijk is vast te stellen, wijzen de bevindingen uit de nulmeting erop dat zij veelal werken op basis van flexibele contracten, beperkte doorgroeimogelijkheden hebben, niet altijd het loon ontvangen waarop ze recht hebben, en zijn er signalen dat arbeidsmigranten onder slechte omstandigheden worden gehuisvest. De positie van arbeidsmigranten wordt bovendien gekenmerkt door afhankelijkheid, onder andere doordat huisvesting vaak gekoppeld is aan het werk. Contextfactoren die van invloed zijn op de positie zijn onder andere het ontbreken van een inschrijving in de Basisregistratie Personen, nieuwe cao-regels voor uitzendkrachten en ongunstige arbeidsomstandigheden.
- Uit de gemeten indicatoren voor doelstelling 2 (het speelveld) blijkt dat in 2024 2.035 uitzend- en arbeidsbemiddelingsbureaus werden opgericht, en 1.530 opgeheven. Deze cijfers duiden op een relatief stabiele bedrijfsdynamiek. Desondanks bestaan er signalen dat de uitleensector wordt gekenmerkt door malafide ondernemers en vluchtig ondernemerschap, wat leidt tot oneerlijke concurrentie. Hier ontbreken echter specifieke cijfers over. Contextfactoren die onder andere van invloed zijn op het speelveld zijn de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties en arbeidsmarktkrapte.

Risico's en aandachtspunten evaluatie Wtta

Bij de uitvoering van dit onderzoek zijn enkele risico's en aandachtspunten geïdentificeerd die van belang zijn voor de evaluatie van de Wtta.

- De Wtta maakt deel uit van een complex beleidsveld (arbeidsmarktontwikkelingen, arbeidsmigratie, huisvestingsproblematiek) die mogelijk van invloed zijn op de effectiviteit van de Wtta. De resultaten van de evaluatie van de Wtta moeten daarom in een bredere context worden geïnterpreteerd.
- De nadere uitwerking van de wet is nog volop in ontwikkeling. Eventuele wijzigingen in de wet kunnen van invloed zijn op de uitvoering en de interpretatie van de evaluatie. Dit vraagt om een flexibele benadering voor de evaluatie, waarbij wijzigingen nog kunnen worden meegenomen.
- Niet alle benodigde data, of data in de juiste vorm, waren bij de nulmeting beschikbaar. Dit onderstreept het belang van nauwe samenwerking met organisaties die data leveren om tijdig te kunnen bijsturen bij ontbrekende of vertraagde datalevering.
- Onder arbeidsmigranten is er een risico op onderrapportage van meldingen over misstanden, wat kan leiden tot een onvolledig beeld. Voor de evaluatie van de Wtta is het wenselijk om te onderzoeken of aanvullende informatiebronnen nodig zijn om dit te ondervangen.

1. Inleiding

1 Inleiding

Inleiding

De uitleensector wordt momenteel gekenmerkt door een groep van uitleners die misbruik maakt van de kwetsbare positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten. Deze uitleners hebben het overtreden van de wet- en regelgeving tot een verdienmodel gemaakt. Dit heeft tot gevolg dat veel arbeidskrachten in de uitleensector onder schrijnende omstandigheden werken. Zij krijgen bijvoorbeeld minder betaald dan waar ze recht op hebben of worden onder slechte omstandigheden en tegen hoge tarieven gehuisvest. Het bestaande, op zelfregulering gebaseerde stelsel is onvoldoende effectief gebleken in het voorkomen en aanpakken van problemen in de uitleensector. Daarom is er behoefte aan een betere regulering van alle partijen die arbeidskrachten uitleenen. De Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) zal per 1 januari 2027 worden ingevoerd om aan dit doel te bereiken.

Om de effectiviteit van de Wtta te kunnen beoordelen, en daarmee ook doelmatigheid en de doeltreffendheid van de wet vast te stellen, zal de regering de gevolgen van de wet nauwgezet monitoren en na drie jaar, en vervolgens iedere vijf jaar evalueren. Ter voorbereiding op deze evaluatie wordt er een evaluatiekader opgesteld, bestaande uit indicatoren die gemeten kunnen worden om te bepalen hoe de effectiviteit van de wet kan worden vastgesteld. Daarnaast wordt voor de inwerkingtreding van de Wtta een nulmeting uitgevoerd om de huidige situatie van indicatoren uit het evaluatiekader in kaart te brengen, zodat deze na de inwerkingtreding van de Wtta vergeleken kan worden met de nieuwe situatie en de effectiviteit van de wet kan worden bepaald.

Doel onderzoek & onderzoeksvragen

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft onderzoeksbureau Regioplan een onderzoek uitgevoerd naar de Wtta. Het doel van dit onderzoek is om een evaluatiekader voor de Wtta te ontwikkelen en een nulmeting voor de wet uit te voeren. Hiervoor beantwoorden we de onderstaande onderzoeksvragen.

1. Wat is de beleidstheorie van de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten?
2. Wat zijn de meetbare indicatoren in de beleidstheorie?
 - a. Welke indicatoren zijn relevant voor het toetsen van alle onderdelen van de beleidstheorie?
 - b. Wat is de aard (kwalitatief of kwantitatief) van deze indicatoren?
 - c. In hoeverre is het herhaaldelijk meten van de indicatoren haalbaar?
3. Hoe en wanneer kunnen de indicatoren gemeten worden?
 - a. Welke indicatoren worden door instanties reeds gemeten en/of gerapporteerd?
 - b. Welke lopende onderzoeken naar (onderdelen van) de wet bieden reeds inzicht in de relevante indicatoren?
 - c. In hoeverre vraagt het herhaaldelijk meten van indicatoren aanvullend onderzoek?
 - d. Welke methoden en technieken zijn geschikt om indicatoren op basis van data bij instanties, lopend onderzoek en aanvullend onderzoek in kaart te brengen?
 - e. Welke indicatoren moeten op welk moment worden gemeten?
 - f. Welke aandachtspunten voor de evaluatie van de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten kunnen er voor onderzoekers, het ministerie van SZW en stakeholders worden geformuleerd?
4. Wat is voor invoeren van de wet de stand van de indicatoren uit de beleidstheorie?

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode tussen december 2023 en april 2025 en bestond in totaal uit vijf fasen.

- Fase 1: De eerste fase had als focus het opstellen van de beleidstheorie, waarin de veronderstelde werking van de wet is uitgewerkt. Dat wil zeggen hoe de doelen van de wet gerealiseerd worden.
- Fase 2: In de tweede fase is de beleidstheorie geoperationaliseerd in meetbare indicatoren die inzicht bieden in de realisatie van de doelen van de wet.
- Fase 3: In de derde fase is geïnventariseerd welke data beschikbaar zijn om indicatoren te meten, en hoe en wanneer indicatoren gemeten kunnen worden.
- Fase 4: In de vierde fase is de methode voor de nulmeting opgesteld. Hiervoor zijn indicatoren geselecteerd die vóór de inwerkingtreding van de wet meetbaar zijn, en is bepaald op welke wijze deze indicatoren gemeten konden worden.
- Fase 5: In de vijfde fase is de nulmeting uitgevoerd voor indicatoren die voor de nulmeting zijn geselecteerd.

Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport bestaat hierna uit de volgende hoofdstukken:

- In hoofdstuk 2 ‘**Beleidstheorie**’ beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag. We beschrijven hoe de Wtta tot stand is gekomen, wat de belangrijkste problemen zijn waar de Wtta op inspeelt, en wat de doelen van de wet en de doelgroep van de Wtta zijn. Daarna beschrijven we de instrumenten die worden ingezet om de doelen te bereiken, de veronderstelde werking van de Wtta, evenals contextfactoren die het bereiken van de doelen mogelijk beïnvloeden.
- In hoofdstuk 3 het ‘**Analysekader voor evaluatie**’ beantwoorden we de tweede en derde onderzoeksvraag. In het analysekader beschrijven we hoe door middel van indicatoren de doelen van de Wtta gemeten kunnen worden. Per onderdeel van de beleidstheorie uit hoofdstuk 2 beschrijven we hoe dit onderdeel geoperationaliseerd kan worden in meetbare indicatoren. We beschrijven indicatoren voor de twee doelstellingen, indicatoren voor de instrumenten en de contextfactoren. Ook geven we een toelichting op de keuze voor indicatoren en de aard van de indicatoren (kwantitatief of kwalitatief), en beschrijven we hoe en met welke data de indicatoren het best gemeten kunnen worden.
- In hoofdstuk 4 ‘**Methode nulmeting**’ presenteren we het plan van aanpak voor de nulmeting. Op basis van het analysekader uit hoofdstuk 3 beschrijven we welke indicatoren zijn geselecteerd voor de nulmeting en de wijze waarop kwantitatieve en kwalitatieve data voor het meten van indicatoren verzameld en geanalyseerd worden.
- In hoofdstuk 5 ‘**Resultaten nulmeting**’ beantwoorden we onderzoeksvraag 4. We presenteren de resultaten van de indicatoren die we hebben gemeten in de nulmeting.
- In hoofdstuk 6 ‘**Conclusies nulmeting**’ presenteren we de belangrijkste conclusies uit de nulmeting en belangrijke aandachtspunten voor de evaluatie van de Wtta na inwerkingtreding van de wet.

2

2. Beleidstheorie

2. Beleidstheorie

In dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidstheorie. Dit is een beschrijving van de doelen van de wet en de instrumenten die worden ingezet om de doelen te bereiken. Ook beschrijft de beleidstheorie contextfactoren die een effect kunnen hebben op het bereiken van de doelen. Allereerst wordt in dit hoofdstuk beschreven hoe de Wtta tot stand is gekomen, wat de belangrijkste problemen zijn waar de Wtta op inspeelt en wat de doelen en de doelgroep van de Wtta zijn. Daarna volgen de belangrijkste instrumenten van de Wtta die worden ingezet om de doelen te bereiken. Hierna wordt de veronderstelde werking van de Wtta beschreven, gevolgd door een visuele weergave van de beleidstheorie.

In het kort

De Wtta komt voort uit een van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. De oorspronkelijke aanbeveling die werd gedaan was een certificeringsplicht voor uitleners op de Nederlandse arbeidsmarkt. Na advies van de Raad van State heeft de regering een **toelatingsstelsel** geïntroduceerd. De minister van SZW draagt de verantwoordelijkheid voor het hele stelsel.

De kern van het probleem is dat malafide uitleners op de markt regels omzeilen en misbruik maken van de kwetsbare positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten, onder wie veel arbeidsmigranten. De verschillende actoren houden elkaar gevangen in het huidige systeem: uitleners hebben voordeel door grotere marges; inleners zijn goedkoper uit door goedkopere arbeidskrachten; arbeidskrachten willen lang en hard werken omdat zij in Nederland meer kunnen verdienen dan in het land van herkomst, en zij melden misstanden niet snel. Dit systeem wordt verder versterkt door:

- een **lage toetredingsdrempel** in de uitleensector, met vluchtig ondernemerschap als gevolg;
- de aanwezigheid van **buitenlandse ondernemers** op de markt die minder goed aanspreekbaar zijn;
- **inlenende organisaties** die nauwelijks aanspreekbaar zijn op misstanden, wat handhaving vermoeilijkt;
- de **kwetsbare en afhankelijke positie van arbeidsmigranten** als de uitleners zowel werk, als huisvesting en een zorgverzekering regelen.

Met de Wtta wordt een toelatingsstelsel ingevoerd. Het toelatingsstelsel heeft twee doelen 1) het verbeteren van de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten, en in het bijzonder die van arbeidsmigranten en 2) het waarborgen van een gelijk speelveld voor alle uit- en inleners. De wet zal in principe gelden voor alle uitleners, ook voor ondernemingen in het buitenland, om ontwijkconstructies te voorkomen. Uitzonderingen op de toelatingsplicht zijn collegiale uitleen, aanneming of uitbesteding van werk en intra-concernuitleen. Ook is er mogelijkheid tot ontheffing voor kleinere ondernemingen, en om sectoren uit te zonderen.

Het toelatingsstelsel houdt in dat:

- uitleners alleen arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen als ze daartoe toegelaten zijn (de **toelatingsplicht**);
- inleners uitsluitend mogen inlenen van toegelaten uitleners (het **inleenverbod**);
- de minister van SZW toelating verleent (ten minste nodig: rapport naleving normenkader, VOG, waarborgsom);
- private inspectie-instellingen uitleners periodiek controleren op naleving van het normenkader;
- de arbeidsinspectie toezichthouder is op de toelatingsplicht en het inleenverbod.

Door de toelatingsplicht wordt verwacht dat uitleners zich beter aan de regels houden. Hierdoor zullen arbeidskrachten vaker conform de regels worden uit- en ingeleend en daarmee minder vaak te maken krijgen met zaken als ongunstige arbeidsvoorwaarden en huisvesting van slechte kwaliteit. Het aantal overtredingen van de normen uit het normenkader zal op termijn dalen. Het weren van malafide uitleners van de markt, wordt verder gestimuleerd door het inleenverbod. Wanneer dit verbod wordt overtreden, wordt de niet-toegelaten uitlener zichtbaar waardoor de arbeidsinspectie gerichter kan optreden. De aanspreekbaarheid van inleners maakt het voor hen riskanter en onaantrekkelijker om via een niet-toegelaten uitlener in te lenen. Dat ondergraaft de marktpositie van de regelovertrekkende uitleners.

De werking en/of de uitkomsten van de Wtta kunnen beïnvloed worden door verschillende **contextfactoren**, zoals het maatschappelijke en politieke draagvlak voor de Wtta en samenhangende of aanpalende wet- en regelgeving.

2 Beleidstheorie

De beleidstheorie is in essentie een beschrijving van de doelen van de wet en van de instrumenten die de wetgever inzet om deze doelen te bereiken. Het geeft weer hoe de wet geacht wordt te werken, dat wil zeggen: hoe de gestelde doelen gerealiseerd worden. De beleidstheorie besteedt ook aandacht aan andere factoren die van belang kunnen zijn voor het bereiken van de gestelde doelen: de zogenoemde contextfactoren. We hebben de beleidstheorie opgesteld op basis van de memorie van toelichting van de Wtta¹ en gesprekken met zes beleidsmedewerkers die betrokken waren bij het opstellen van de Wtta.

2.1 Totstandkoming Wtta

Arbeidsmigranten bevinden zich ten opzichte van hun uitlener regelmatig in een afhankelijke positie. Die afhankelijkheid ontstaat doordat ze de Nederlandse taal niet spreken en onbekend zijn met Nederlandse regelgeving en instanties. Uitleners regelen daarnaast ook regelmatig de huisvesting en zorgverzekeringen voor arbeidsmigranten, en dat betekent dat deze arbeidsmigranten bij verlies van werk ook hun woonruimte en zorgverzekering verliezen. De kosten voor huisvesting en dergelijke worden veelal verrekend met het loon, vaak op zo'n manier dat de uitlener er beter van wordt (verdienmodel). Dit brengt arbeidsmigranten in een kwetsbare positie. Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer heeft 50 aanbevelingen gedaan om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren.²

Een van de aanbevelingen die de commissie-Roemer deed ter verbetering van de positie van arbeidsmigranten is een verplichte certificering van uitleners om op de Nederlandse markt te kunnen opereren. Naar aanleiding van deze aanbeveling heeft het kabinet een wetsvoorstel voorbereid en ingediend bij de Raad van State waarin een publiek-privaat certificeringsstelsel geïntroduceerd werd. Een nieuwe certificerende instelling (met de status van een zelfstandig bestuursorgaan, ZBO) zou certificaten verlenen, private inspectie-instellingen inspecteren of partijen die arbeidskrachten uitleenen aan de voorwaarden (blijven) voldoen en de Nederlandse arbeidsinspectie (hierna NLA) inspecteert op de naleving van de certificeringsplicht door uitleners en inleners. De Raad van State heeft een advies hierop uitgebracht; de Raad onderschrijft het belang van een betere regulering van de uitleensector, maar heeft twijfels bij de vormgeving van dit stelsel. Met dit stelsel moet een nieuwe onafhankelijke instantie worden ingesteld die certificaten verleent, en zijn taken over verschillende instanties verdeeld, wat het onnodig complex maakt. Het belangrijkste bezwaar van de Raad van State was dat dat met de tussenkomst van een ZBO de ministeriële verantwoordelijkheid minder goed te regelen zou zijn. Daarom werd de vraag gesteld of een eenvoudiger en consistentere stelsel waarbij de overheid een centrale rol speelt niet de voorkeur verdient. In navolging van dit advies heeft de regering afgezien van een verplicht certificeringsstelsel en in plaats daarvan een toelatingsstelsel geïntroduceerd met een duidelijke scheiding tussen het publieke en private deel, en waar de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (verder: de minister) de verantwoordelijkheid voor het gehele stelsel draagt.³

2.2 Probleemstelling Wtta

Kern van het probleem

'Malafide uitleners omzeilen regels en maken misbruik van kwetsbare mensen onder wie veel arbeidsmigranten', aldus de minister van SZW in haar brief aan de Tweede Kamer in 2022.⁴ Het grote arbeidsaanbod, de kwetsbaarheid van de arbeidsmigranten die hun rechten slecht kennen en de grote internationale verschillen in arbeidskosten maken het voor ondernemingen of rechtspersonen die arbeidskrachten ter beschikking stellen (hierna: uitleners) aantrekkelijk om de regels te omzeilen.

Dat draagt eraan bij dat de uitleensector momenteel gekenmerkt wordt door een groep van uitleners die misbruik maken van de kwetsbare positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten en het overtreden van de wet- en regelgeving tot een verdienmodel hebben gemaakt. Dit betreft met name arbeidsmigranten. De memorie van toelichting (p.4-5) beschrijft de kern van het probleem op de uitleenmarkt als een systeem waarin de actoren elkaar gevangen houden: de uitleners hebben voordeel van het ontduiken van de regels omdat het voor grotere marges zorgt; de inleners zijn goedkoper uit omdat zij gebruik kunnen maken van goedkopere arbeidskrachten; de arbeidskrachten willen lang en hard werken (en misstanden niet snel melden) omdat zij in Nederland veel meer kunnen verdienen dan in het land van herkomst. Dit leidt tot een *race to the bottom* die het gelijke speelveld op de uitleenmarkt en daarmee de concurrentieverhoudingen verstoort. Dit creëert een dynamiek waarvan zowel de arbeidskrachten als de bonafide uit- en inleners de dupe zijn.

¹ Memorie van toelichting Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 466, nr.3.

² Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan. Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020.

³ Kamerstukken II, 2023/24, 36446, nr.4.

⁴ Kamerbrief 5 juli 2022.

Dit systeem versterkt zichzelf: bonafide uitleners kunnen niet langer concurreren en komen voor de keuze te staan om ook malafide te opereren of de activiteiten te beëindigen. Het bestaande, op zelfregulering gebaseerde stelsel is niet voldoende effectief gebleken in het voorkomen en aanpakken van de geschetste problemen in de uitleensector (MvT, p.15).

Versterkende factoren

Een aantal factoren stimuleert dit systeem verder.

- Allereerst het vluchtige ondernemerschap en de lage toetredingsdrempel die de uitleensector kenmerken. Rechtspersonen kunnen gemakkelijk worden opgeheven als ze in beeld komen van toezichthouders, om vervolgens onder de vlag van een nieuwe rechtspersoon door te gaan. Het oprichten van een uitleenorganisatie is relatief eenvoudig en stelt weinig eisen. Hierdoor is de sector kwetsbaar voor ondernemers die zichzelf ten koste van arbeidskrachten én de fiscus willen verrijken.
- In Nederland zijn ook buitenlandse ondernemers actief op de uitleenmarkt in Nederland. Deze buitenlandse uitleners kiezen vaak voor de zogenaamde A1-verloning: de arbeidskracht werkt in Nederland, maar de sociale premies worden door de uitlener afgedragen in het land waar de arbeidsmigrant vandaan komt (premies werknemersverzekeringen en pensioenpremie). Deze premies zijn daar vaak veel lager dan in Nederland, waardoor de kostprijs van de arbeidskracht met een A1-verloning lager is dan zonder deze verloningsmethode. Dat maakt het voor deze ondernemers aantrekkelijk om vanuit het buitenland in Nederland actief te zijn. (Ook) buitenlandse uitleners betalen niet altijd conform het loonverhoudingsvoorschrift van de Nederlandse cao aan arbeidskrachten. Deze buitenlandse ondernemers zijn onder de huidige wet- en regelgeving nog moeilijker aanspreekbaar dan de binnenlandse, en dat maakt de sector nog weer lastiger te reguleren.
- Organisaties die inlenen zijn momenteel nauwelijks aanspreekbaar op misstanden rond bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden en (eventueel) huisvesting. Het ontbreekt aan wet- en regelgeving die zich vanuit dit oogpunt op de inleners richt. Dat maakt handhavend optreden een probleem en dat helpt niet om de misstanden tegen te gaan. En gegeven de prikkel voor inleners om goedkoop arbeid in te huren maakt dit dat ook zij een rol hebben in de instandhouding van de malafide praktijken.
- De memorie van toelichting (p.4) wijst erop dat 'de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten is vaak extra groot als zij werken via uitzendbureaus die niet alleen het werk regelen, maar ook de huisvesting, het vervoer, de zorgverzekering en de registratie. Als dit goed geregeld is, kan een uitzendbureau een extra service aan de arbeidsmigrant bieden en deze op weg helpen in Nederland. Het gaat echter soms fout op één of meerdere diensten die het uitzendbureau regelt. Bijvoorbeeld als de huisvesting ondermaats is, de zorgverzekering niet goed is geregeld of de arbeidsmigrant wordt onderbetaald. Zeker ingeval verlies van werk tot gevolg heeft dat de arbeidsmigrant ook geen woning meer heeft, is de afhankelijkheid van het uitzendbureau groot. Het risico om slachtoffer van misstanden te worden is voor deze groep arbeidsmigranten extra groot.' Dit zet hun bereidheid om misstanden te melden verder onder druk.

Gevolgen

Deze omstandigheden in de uitleensector uiteten zich – kort geformuleerd – als volgt:

- Schrijnende omstandigheden voor de arbeidskrachten die te maken hebben met ongunstige arbeidsvoorwaarden en onveilige arbeidsomstandigheden. Zij krijgen minder betaald dan waar ze recht op hebben, vaak maken ze lange dagen en werken ze zonder fatsoenlijke pauzes. Soms vindt er arbeidsuitbuiting plaats.
- Arbeidskrachten worden onder slechte omstandigheden en tegen hoge tarieven gehuisvest in geval de uitlener betrokken is bij regelen van huisvesting. Iets soortgelijks geldt voor de zorgverzekering, het vervoer en de registratie. De arbeidskracht wordt hiermee nog afhankelijker van de uitlener.

2.3 Doel en doelgroep Wtta

Doel en kern van de wet

Het bestaande, op zelfregulering gebaseerde stelsel is niet voldoende effectief gebleken in het voorkomen en aanpakken van de geschetste problemen in de uitleensector. Dit heeft geleid tot de behoefte aan een betere regulering van alle partijen die arbeidskrachten uitleenen; de Wtta dient dat doel.

Met de Wtta wordt een *toelatingsstelsel* ingevoerd voor uitleners. De *kern van de wet* is dat:

- uitleners alleen arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen als ze daartoe toegelaten zijn (de toelatingsplicht);
- inleners uitsluitend mogen inlenen van toegelaten uitleners (het inleenverbod);
- de minister van SZW toelating verleent (ten minste nodig: rapport naleving normenkader, VOG, waarborgsom);

- periodieke controles door inspectie-instellingen plaatsvinden op naleving van het normenkader door uitleners;
- de NLA toezichthouder is op de toelatingsplicht en het inleenverbod.

De wetgever heeft met het toelatingsstelsel twee algemene *doelstellingen*:

1. het verbeteren van de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten en in het bijzonder die van arbeidsmigranten;
2. het waarborgen van een gelijk speelveld voor alle uit- en inleners.

Reikwijdte; uitzonderingen

De Wtta geldt voor alle rechtspersonen en ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen (reikwijdte), ook ondernemingen uit het buitenland die arbeidskrachten ter beschikking stellen in Nederland. Door de bepalingen te laten gelden voor alle partijen die arbeidskrachten ter beschikking stellen, wordt voorkomen dat uitleners kunnen uitwijken naar andere uitleenconstructies waarvoor de toelatingsplicht niet zou gelden. Het feit dat de toelatingsplicht ook geldt voor buitenlandse ondernemingen die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen bemoeilijkt ontwijkgedrag en bevordert een gelijk speelveld voor alle uit- en inleners.

Er zijn enkele *uitzonderingen op de toelatingsplicht*: uitleenondernemingen, niet zijnde een uitzendbureau, kunnen een ontheffing aanvragen (<10% en ≤€5 miljoen omzet terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (tba) binnen totale omzet). Met de ontheffing kan voorkomen worden dat ondernemingen administratieve en financiële verplichtingen worden opgelegd die niet of maar beperkt bijdragen aan de doelstellingen van het toelatingsstelsel. Bij deze ondernemingen wegen de doelstellingen van dit wetsvoorstel niet op tegen de administratieve en financiële lasten. Daarnaast is in de Wtta de mogelijkheid opgenomen om uitzonderingen op de toelatingsplicht te kunnen maken, en dat deze via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) kunnen worden vastgelegd.⁵ Als voorbeeld is in het wetsvoorstel opgenomen om sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt bij een AMvB uit te zonderen van toelatingsplicht en de daarmee samenhangende verplichtingen. Het is immers niet goed te voorzien of de invoering van de toelatingsplicht disproportionele gevolgen heeft voor een sector of segment van de arbeidsmarkt. Indien blijkt dat de toelatingsplicht een sector onevenredig hard raakt, bijvoorbeeld vanwege het effect op het arbeidsaanbod, kan het noodzakelijk zijn om snel te handelen. Het uitzonderen van deze sector van de toelatingsplicht bij een AMvB biedt dan uitkomst. De toelatingsplicht geldt niet bij collegiale uitleen, aanneming- of uitbesteding van werk en bij intra-concernuitleen. Bij collegiale uitleen, aanneming- of uitbesteding van werk en bij intra-concernuitleen doet de geschetste problematiek zich niet op dezelfde schaal voor als bij de reguliere vormen van uitleen van arbeidskrachten, waardoor de toelatingsplicht niet nodig wordt geacht door de wetgever.

2.4 Wtta-instrumenten

Hieronder worden de belangrijkste instrumenten van de Wtta beschreven.

Toelatingsplicht

De minister is verantwoordelijk voor het toelatingsstelsel en verleent toelating aan uitleners. Zonder toelating hebben uitleners geen toegang tot het toelatingsstelsel (toetredingsmechanisme). Dat geldt voor de uitleners, zowel voor de rechtspersoon als voor de onderneming zoals die is ingeschreven in het handelsregister. De Wtta geldt voor alle rechtspersonen en ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen, ook ondernemingen uit het buitenland die arbeidskrachten ter beschikking stellen aan in Nederland gevestigde inleners (reikwijdte). De NLA houdt toezicht op deze bepaling. Met de toelatingsplicht geldt voor uitleners een uitleenverbod. Dit verbod is de tegenhanger van de toelatingsplicht, en is een verbod om arbeidskrachten zonder toelating ter beschikking te stellen.

Voor het verlenen, schorsen of intrekken van de toelating beoordeelt de minister of uitleners voldoen aan de volgende voorwaarden:

- a. uitleners leven de normen na die zijn opgesteld in het normenkader;
- b. namens de uitlener wordt een rapport naleving normenkader overlegd, dat door een private inspectie-instelling (verder: inspectie-instelling) is opgesteld;
- c. uitleners dienen een VOG te overleggen;

⁵ Bij de wetsbehandeling in de Tweede Kamer zijn een aantal amendementen aangenomen die zien op uitzonderingen op de toelatingsplicht. Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus in het bezit van een vergunning voortvloeiend uit de Wet particuliere beveiligingsorganisaties, en sociaal werkbedrijven worden uitgezonderd van de toelatingsplicht. Daarnaast zijn uitleenactiviteiten die zien op beroepsbegeleidende leerweg (bbl) trajecten uitgezonderd van de toelatingsplicht.

- d. uitleners dienen financiële zekerheid te stellen door aan een waarborgsom te voldoen;
- e. uitleners dienen ingeschreven te staan in het Handelsregister.

De voorwaarden zijn hieronder verder uitgewerkt.

Het besluit van de minister om een toelating te verlenen, te schorsen of in te trekken wordt gebaseerd op de bovengenoemde vijf voorwaarden. Het rapport over de naleving van het normenkader (hierna: inspectierapport) dat de inspectie-instelling opstelt vormt de basis voor de beoordeling. De minister is daarnaast bevoegd om – met toepassing van de wet Bibob – toelating te weigeren indien er sprake is van ‘een ernstig gevaar dat deze [de toelating] zal worden misbruikt voor criminele doeleinden.’ (MvT p.40). Om vluchtig ondernemerschap tegen te gaan, wordt niet-conform handelen van de uitlener in de twaalf maanden voorafgaand aan de aanvraag meegenomen in de besluitvorming over de toelating. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over een ingetrokken toelating of dat er aanwijzingen zijn dat de toelating opnieuw wordt ingetrokken op basis van overtredingen.

Normenkader

De minister is verantwoordelijk voor het opstellen en bijhouden van het normenkader. Het normenkader bestaat uit eisen waaraan uitleners moeten voldoen om te kunnen worden toegelaten; deze moeten uitleners periodiek laten controleren door een inspectie-instelling. Deze instellingen controleren of de eisen in het normenkader worden nageleefd en leggen dat vast in een inspectierapport. Het normenkader is op het moment van publicatie van de memorie van toelichting nog in ontwikkeling; het wordt bij lagere regelgeving geregeld.

Het normenkader dient te bestaan uit eisen die betrekking hebben op de naleving van arbeidswetten, sociale verzekeringswetten en fiscale wetten.⁶ De uitlener wordt verplicht aan te tonen te voldoen aan de volgende wettelijke verplichtingen:

- Het ter beschikking stellen van de arbeidskracht op basis van ten minste hetzelfde loon en andere vergoedingen als die welke gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener (het loonverhoudingsvoorschrift; artikelen 8 en 8a van de Waadi).
- Het huisvestingsvereiste (artikel 12b Wtta).
- Verplichtingen met betrekking tot het minimumloon, waaronder ook het bepaalde over inhoudingen op en verrekeningen met het minimumloon, de uitbetaling van overwerk en de uitkering van vakantiebijslag (artikelen 7, 7a, 13, 13a, 15 en 16 van de Wml).
- Het verbod om vreemdelingen in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning of zonder dat een vreemdeling in het bezit is van een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid alsmede de identificatieplicht (artikelen 2, eerste lid, en 15 van de Wav).
- De meldplicht voor grensoverschrijdende dienstverlening in Nederland (artikel 8 van de WagwEU)
- De verplichting om richting de arbeidskracht binnen een maand na het begin van de werkzaamheden schriftelijk opgave te doen van bepaalde gegevens (artikel 7:655 van het BW).
- De voldoening of afdracht van de omzetbelasting, de loonbelasting, de premie voor de volksverzekeringen, de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet.

Dit wetsvoorstel stelt ook nadere eisen aan de *huisvesting*: ‘... dat huisvesting ofwel wordt aangeboden door een woningcorporatie, ofwel moet voldoen aan bij toepasselijke cao gestelde eisen.’ (MvT, p.50). Als uitleners niet gebonden zijn aan cao-afspraken over huisvesting mogen zij zelf kiezen bij welk huisvestingskeurmerk zij zich aansluiten, mits dit wel door een geaccrediteerde instelling is afgegeven en bij enige cao is overeengekomen.

Inzet van private inspectie-instellingen voor periodieke controles

In het toelatingsstelsel moeten alle uitleners met behulp van controles periodiek onderbouwen dat ze het normenkader naleven. De conclusies van de periodieke inspecties dienen als onderbouwing richting de minister dat de uitlener het normenkader naleeft en dienen als voorwaarde voor het verkrijgen en behouden van de toelating. Als de minister vaststelt dat de uitlener het normenkader niet naleeft dan weigert of schorst de minister de toelating, of wordt de toelating ingetrokken. Voordat de minister overgaat tot een besluit, wordt de uitlener in de gelegenheid gesteld om

⁶ Tijdens de parlementaire behandeling van de wet is een amendement aangenomen dat ziet op het uitbreiden van het normenkader met een zorgplicht voor uitleners voor juiste en actuele inschrijving in de Basisregistratie Personen van door hen terbeschikkinggestelde arbeidskrachten. Deze eis zal pas worden toegevoegd aan het normenkader na inwerkingtreding van de wet en het toelatingsstelsel, vooralsnog is het onduidelijk wanneer deze eis precies zal worden toegevoegd.

tekortkomingen in het niet-naleven van het normenkader te herstellen. Als de uitlener zijn fouten niet op tijd herstelt dan is de minister verplicht om de toelating te weigeren, te schorsen of te beëindigen.

Het uitgangspunt is dat de uitlener tweemaal per jaar de opdracht geeft aan een inspectie-instelling voor een dergelijke controle op het normenkader.⁷ De inspectie-instellingen voeren de controle uit volgens een vooraf vastgesteld inspectieschema, waarin wordt geregeld op welke wijze, en met welke frequentie deze inspectie-instellingen controles uitvoeren. De inspectie-instelling stelt aan de hand van de uitgevoerde controle een zogenaamd 'rapport naleving normenkader' (hierna: inspectierapport) op en verstrekt dit aan de uitlener. De inspectie-instelling verstrekt met toestemming van de uitlener dit rapport aan de toelatinginstantie die de toelatingstaak namens de minister uitvoert (MvT p.61).

De minister wijst de inspectie-instellingen aan. Een van de voorwaarden voor een aanwijzing is dat de instellingen geaccrediteerd moeten zijn door de Raad voor de Accreditatie (RvA). Om de aanwijzing te kunnen behouden dienen inspectie-instellingen zich te houden aan een inspectie-schema dat de minister heeft opgesteld en waar nodig aanpast. Met de aanwijzing, accreditatie en het inspectieschema beoogt de wetgever de kwaliteit, onafhankelijkheid en integriteit van de inspectie-instellingen te borgen.

VOG

Uitleners dienen een VOG voor rechtspersonen te overleggen bij het verkrijgen of behouden van toelating. Deze verplichting is bedoeld om te voorkomen dat '...ondernemingen die relevante strafbare feiten op hun naam hebben staan, of waarvan een of meer bestuurders dat hebben, arbeidskrachten ter beschikking kunnen blijven stellen. De VOG voor rechtspersonen mag ten tijde van overlegging niet ouder zijn dan drie maanden. Bij een wisseling van personen op sleutelposities bij de uitlener, zoals bestuurders, vennoten, maten of beheerders, moet de onderneming opnieuw een VOG overleggen' (MvT, p.32). 'De voorwaarde om een VOG voor rechtspersonen te overleggen geldt niet voor ondernemingen die buiten Nederland zijn gevestigd. Dergelijke ondernemingen kunnen geen VOG voor rechtspersonen aanvragen. Een buitenlandse rechtspersoon met een of meer Nederlandse bestuurders dient wel voor de betreffende bestuurder(s) een VOG voor natuurlijke personen te overleggen. In dat geval worden deze bestuurders gescreend, maar niet de buitenlandse rechtspersoon' (MvT, p.32). De regering heeft overwogen om buitenlandse rechtspersonen een verklaring te laten overleggen die naar aard en strekking overeenkomt met een VOG en die door een daartoe bevoegde instantie van het land van vestiging is afgegeven, maar heeft daarvan afgezien om redenen van uitvoerbaarheid.

Waarborgsom

Voor het verkrijgen van een toelating dienen uitleners financiële zekerheid te stellen door aan een waarborgsom te voldoen van €100.000 bij een eerste toelating. Voor starters betreft dit €50.000 bij een voorlopige toelating, waarbij het bedrag wordt aangevuld tot €100.000 bij het verlenen van de toelating. Met de omvang van deze financiële zekerheidsstelling kan vluchtig ondernemerschap worden tegengegaan en zijn deze bedragen volgens de wetgever ook realistisch voor de uitlener om een uitleenonderneming te starten. De financiële zekerheid vervalt voor ondernemingen die vier jaar actief zijn en in die periode aan hun verplichtingen hebben voldaan. De voorwaarden voor het laten vervallen van de financiële zekerheid worden bij AMvB nader uitgewerkt.

Publiek toezicht

Naast de toelatingsprocedure van de toelatinginstantie is publiek toezicht noodzakelijk voor een effectieve werking van de Wtta. De NLA houdt toezicht op de toelatingsplicht en op de verplichtingen die gelden voor de inleners in het toelatingstelsel. Ook is ketensamenwerking met de Belastingdienst van belang, die ziet immers toe op de naleving van een deel van de in het normenkader opgenomen vereisten. Publiek toezicht is noodzakelijk om te waarborgen dat niet-toegelaten uitleners van de markt geweerd kunnen worden. Voor wat betreft de handhavinginstrumenten: de NLA kan een boete, een waarschuwing of een (waarschuwing) preventieve stillegging opleggen als uit- en inleners de wet- en regelgeving niet naleven. De Wtta introduceert een nieuwe bevoegdheid, namelijk tot het opleggen van een last onder dwangsom. Om aan deze taakstelling te kunnen voldoen wordt de NLA met 135 fte uitgebreid en krijgt structureel 10,5 miljoen voor de intensivering van het toezicht en ondersteunende functies in de handhavingsketen. Daarnaast ontvangt de Belastingdienst structureel 1,5 miljoen euro extra voor intensivering van het toezicht op fiscale wetten.

Ten tweede is publiek toezicht noodzakelijk om op te kunnen treden tegen overtreding van bestaande arbeids- en fiscale wetten, ook als dit buiten de reikwijdte van de Wtta valt. De NLA blijft net als nu handhaven op arbeidswetten, zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De Belastingdienst blijft

⁷ De inspectiefrequentie wordt bij ministeriële regeling vastgesteld.

handhaven op fiscale wetten. De resultaten van deze inspectieonderzoeken worden meegenomen door de minister bij de beoordeling van de aanvraag om (voortzetting van de) toelating.

Aanspreekbaarheid van inleners: het inleenverbod

Het inleenverbod bepaalt dat in het toelatingsstelsel inleners geen gebruik mogen maken van uitleners die niet zijn toegelaten of niet zijn ontheven.⁸ De NLA houdt toezicht op deze bepaling. Inleners kunnen door de NLA beboet worden als zij zaken doen met niet-toegelaten of niet-ontheven uitleners. De verwachting is dat de meeste inleners geen zaken (meer) zullen willen doen met een niet-toegelaten of niet-ontheven uitlener, en dat een uitlener die illegaal zijn activiteiten wil voortzetten klanten zal verliezen.

Administratie- en meldplicht voor uitleners én inleners

Op uitleners rust een administratie- en meldplicht. Dit betekent dat uitleners verplicht zijn om voorafgaand aan de aanvang van de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in hun administratie vast te leggen wanneer er sprake is van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, en dit te melden aan inleners aan wie de arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld. De inlener is verplicht om deze kwalificatie uiterlijk op de dag waarop de terbeschikkingstelling is aangevangen in de administratie op te nemen ten behoeve van de handhaafbaarheid van de regeling. Deze verplichtingen vergroten het zicht op de terbeschikkingstelling van arbeid en welke partijen een toelatingsplicht hebben. De administratie- en meldplicht is daarmee noodzakelijk voor een effectieve werking van het toezicht en om ontduiking van de toelatingsplicht tegen te gaan.

Openbaar register

De minister houdt een openbaar register bij van uitleners en inspectie-instellingen (art.12v Wtta). Het doel van dit register is om de naleving en handhaving van de regels in het kader van de toelatingsplicht mogelijk te maken. Dit betekent dat het register actuele informatie bevat over de verlening, weigering, schorsing of intrekking van de toelating of de voorlopige toelating van een uitlener. Een inlener kan het register raadplegen om vast te stellen of hij arbeidskrachten inleent van een toegelaten uitlener. Ook biedt het register inzicht voor uitleners die een aanvraag tot toelating hebben ingediend en in afwachting van een besluit zijn. Ook uitleners met ontheffing worden opgenomen in het openbaar register. Tot slot kunnen uitleners op basis van het register een private inspectie-instelling kiezen.

Overgangsrecht

Het wetsvoorstel Wtta zal na aanvaarding door het parlement zo spoedig mogelijk in werking treden, met uitzondering van de bepaling waarin het niet naleven van de toelatingsplicht als overtreding wordt aangemerkt (artikel 16 Waadi). De regering streeft naar inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2027. De toelatingsplicht wordt in dat geval per 1 januari 2028 ingevoerd.⁹ Om dit te kunnen realiseren is een forse opschaling van de private inspectiecapaciteit nodig. Voorts stelt de regering overgangsrecht en overgangsregeling voor om het stelsel verantwoord (zowel uitvoeringstechnisch als juridisch) in te kunnen voeren. Om onder het overgangsrecht te kunnen vallen, moet de uitlener binnen zes maanden na de inwerkingtreding van deze wet zijn eerste aanvraag voor toelating, voorlopige toelating of ontheffing indienen.

De kern van het overgangsrecht is dat een uitlener die tijdig een eerste aanvraag voor een toelating, een voorlopige toelating of een ontheffing heeft ingediend, waarover de minister op het moment dat de toelatingsplicht in werking treedt nog geen besluit heeft genomen, arbeidskrachten ter beschikking kan (blijven) stellen zonder de Waadi te overtreden. Inleners mogen van deze uitlener arbeidskrachten inlenen, zonder overtreding van de Waadi. Uitgaande van de beoogde inwerkingtredingsdatum moet een uitlener de aanvraag voor de (voorlopige) toelating vóór 1 juli 2027 indienen. Als de minister op 1 januari 2028 nog niet over deze aanvraag heeft besloten, kan de uitlener zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking blijven stellen (vgl. MvT, p.89-90). Het overgangsrecht geldt tot het moment waarop het besluit op de aanvraag in werking treedt (MvT, p.89).

De regering stelt ook een overgangsregeling voor waarbij de eenmalige mogelijkheid bestaat om bij de eerste aanvraag een vrijwillig certificaat te overleggen of zo snel mogelijk na de eerste aanvraag een inspectierapport moeten overleggen indien zij zich voor inwerkingtreding van de Wtta gemeld hebben bij de minister. Een uitlener die beschikt over een geldig vrijwillig certificaat voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, dat is afgegeven door de SNA, mag bij de

⁸ Tijdens de parlementaire behandeling van de wet is een amendement aangenomen dat een andere vorm van inleenverbod mogelijk maakt, dat wordt aangeduid als sectoraal inleenverbod. Dit houdt in dat de minister van SZW de bevoegdheid heeft om bij AMvB een verbod op terbeschikkingstelling van arbeidskrachten op te leggen voor specifieke sectoren of segmenten van de arbeidsmarkt. In dit rapport gebruiken we de term inleenverbod in lijn met de memorie van toelichting: het verbod dat inleners geen zaken mogen doen met niet-toegelaten of niet-ontheven uitleners.

⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 36446, nr. 88.

eerste aanvraag voor toelating in plaats van een inspectierapport van een aangewezen inspectie-instelling dit vrijwillige certificaat overleggen (MvT, p.90). Om hiervoor in aanmerking te komen, moet de uitlener de eerste aanvraag voor toelating uiterlijk op 30 juni 2027 indienen en moet het SNA-keurmerk op die datum geldig zijn. Als de uitlener aan de overige voorwaarden voor toelating voldoet, verleent de minister op basis van het geldige SNA-keurmerk toelating aan de desbetreffende uitlener (MvT, p.90-91).

Indien de minister niet vóór 1 januari 2028 een besluit over de aanvraag heeft genomen, mag de uitlener op grond van het overgangsrecht tot de inwerkingtreding van dat besluit arbeidskrachten ter beschikking stellen (MvT p.90).

Op grond van het overgangsrecht mag verwacht worden dat veel uitleners zich zullen inspannen om de aanvraag uiterlijk 30 juni 2027 te hebben ingediend. In dat geval kunnen ze immers na 1 januari 2028 doorgaan met uitlenen indien (en zolang) er niet tijdig wordt beslist op hun aanvraag. Ook mag worden verwacht dat er de nodige belangstelling zal zijn om alsnog een SNA-keurmerk te verkrijgen. Dit omdat het a. eenmalig geldt als alternatief voor een inspectierapport bij het indienen voor de eerste aanvraag om toelating en b. de verkrijging van het SNA-keurmerk al in gang gezet kan worden vooraf aan de inwerkingtreding van de Wtta en het normenkader voor een groot deel gebaseerd is op de normen voor het SNA-keurmerk. Dit biedt de uitlener meer zekerheid over het kunnen voortzetten van de onderneming. Met voorgestelde overgangsrecht en overgangsregeling bouwt de regering tevens een prikkel in voor inspectie-instellingen om voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wtta hun inspectiecapaciteit op te kunnen schalen.

2.5 De veronderstelde werking van de Wtta

In deze paragraaf gaan we in op de veronderstelde werking van de Wtta. We gaan na welke veronderstellingen de wetgever hanteert over de relatie tussen de in de Wtta gestelde doelen en instrumentatie die daartoe in de wet is opgenomen. Als belangrijkste bron daarvoor gebruiken we de memorie van toelichting. Relevant is dat de memorie van toelichting niet of nauwelijks onderscheid maakt tussen de wijzen waarop de beide doelstellingen moeten worden bereikt. Daaruit kan worden afgeleid dat de beide doelen zeer nauw met elkaar verbonden zijn. Door malafide uitleners te weren, worden beide doelstellingen bereikt. We gaan daarom eerst in op de werking van de maatregelen om malafide uitleners te weren, om vervolgens nader in te gaan op de doelstellingen om de positie van arbeidskrachten te verbeteren en om een gelijk speelveld voor in- en uitleners te waarborgen.

Veronderstelde werkzame mechanismen

De wetgever probeert de positie van arbeidskrachten in de uitleensector te verbeteren door de uitleenmarkt te reguleren, namelijk door de malafide uitleners te weren van de markt. Hiervoor wordt een aantal instrumenten geïntroduceerd, waarvan de *toelatingsplicht* en het *inleenverbod* de belangrijkste zijn. De overige instrumenten hebben vooral een ondersteunende rol; zij helpen om de toelatingsplicht en het inleenverbod te laten functioneren.

De *toelatingsplicht* bepaalt dat uitleners door de minister moeten worden toegelaten om actief te kunnen zijn op de uitleenmarkt. Om te worden toegelaten moet de aanvrager ten minste aan de volgende eisen voldoen: naleving van de diverse eisen van het normenkader, een inspectierapport overleggen (rapport naleving normenkader), een VOG overleggen, een waarborgsom storten en zich inschrijven in het Handelsregister. De private inspectie-instelling controleert de aanvrager op de naleving van het normenkader en legt dit vast in het inspectierapport. De uitlener levert dit rapport mee bij de indiening van zijn toelatingsaanvraag. De minister beoordeelt vervolgens of een uitlener toegelaten wordt en kan daarbij ook andere informatie benutten, bijvoorbeeld Bibob-onderzoek en gegevens van de Belastingdienst en de NLA. Uit periodieke inspecties moet vervolgens blijken dat uitleners aan de eisen in het normenkader blijven voldoen. De toelatingsplicht wordt van kracht op alle uitleners die actief (willen) zijn op de Nederlandse markt, ongeacht of zij hier of in het buitenland gevestigd zijn. Met deze procedure ambieert de wetgever het kaf van het koren te scheiden onder de uitleners door de toetredingsdrempel voor uitleners aanzienlijk hoger te maken dan nu het geval is.

Het *inleenverbod* bepaalt dat in het toelatingsstelsel inleners geen gebruik mogen maken van uitleners die niet zijn toegelaten of niet zijn ontheven. De NLA ziet toe op de naleving van de administratie- en meldplicht die de Wtta stelt aan uitleners én op de administratieplicht die op inleners komt te rusten. Daarmee worden inleners concreet aanspreekbaar op hun inleningen, net zoals uitleners dat worden op hun uitleningen. Dit biedt de NLA handvatten voor effectievere handhaving en helpt te voorkomen dat arbeidskrachten via niet toegelaten uitleners worden ingeleend. Hiermee wordt beoogd de positie van de malafide uitleners en inleners die met hen samenwerken op de markt te ondergraven.

Deze instrumenten beogen te leiden tot (onder meer) de volgende resultaten:

- Een deel van de uitleners zal niet beginnen aan de aanvraagprocedure om toelating te verkrijgen en zal de activiteiten staken.
- Een deel van de uitleners zal na het doorlopen van de aanvraagprocedure niet worden toegelaten of zal na de geboden herstel mogelijkheden bij een opvolgende inspectie (eventueel na de overgangsperiode) de toelating niet behouden.
- De uitleners die actief blijven op de markt worden geprikkeld om zich aan de regels te houden doordat de balans op de uitleenmarkt is hersteld en zij reële prijzen in rekening kunnen brengen.
- Bijgevolg zal het aandeel bonafide uitleners ten opzichte van de malafide uitleners toenemen.
- Voor inleners wordt het een stuk riskanter en daarmee onaantrekkelijker om via een niet-toegelaten uitlener in te lenen.

Doelstelling 1: Verbetering positie arbeidskrachten

De eerste doelstelling gaat over de verbetering van de positie van arbeidskrachten. Door de toelatingsplicht houden uitleners zich beter aan de regels. Dat leidt tot verbetering van de positie van arbeidskrachten in het algemeen en van arbeidsmigranten in het bijzonder. De volgende resultaten worden bereikt specifiek ter verbetering van de positie van arbeidskrachten:

- Arbeidskrachten zullen vaker conform de regels worden uit- en ingeleend en daarmee minder vaak te maken krijgen met zaken als ongunstige arbeidsvoorwaarden en huisvesting van slechte kwaliteit, waarvoor eisen over zijn opgenomen in het normenkader en specifiek voor huisvesting nadere eisen zijn opgenomen (huisvesting moet verlopen via een woningcorporatie, uitleners moeten voldoen aan cao-eisen, of huisvesting aanbieden via een geaccrediteerd huisvestingskeurmerk).
- Het aantal overtredingen van de regels verbonden aan het normenkader (Waadi, Wml, huisvestingseis) en de nadere eisen voor huisvesting zal op termijn dalen. Deze overtredingen zijn overigens niet exclusief aan de uitleensector gebonden, ook daarbuiten worden dergelijke overtredingen geconstateerd. Bij de interpretatie van de cijfers moet rekening worden gehouden met dergelijke contextfactoren.

De maatregelen uit de Wtta zijn van invloed op een versterkende factor die in paragraaf 2.2 is beschreven; de (extra) grote kwetsbaarheid van de arbeidskrachten in het geval zij werken via uitzendbureaus die niet alleen het werk regelen, maar ook de huisvesting, het vervoer, de zorgverzekering en de registratie. Zeker in het geval dat verlies van werk tot gevolg heeft dat de arbeidskracht ook geen woning meer heeft, is de afhankelijkheid van het uitzendbureau groot. De Wtta is niet specifiek gericht op deze afhankelijkheid, omdat de Wet goed verhuurderschap (hierna Wgv) daar immers al op toeziet. Wel zijn in de Wtta eisen opgenomen met betrekking tot de huisvesting van arbeidskrachten. Daarmee wordt beoogd de kwaliteit van hun huisvesting te verbeteren.

Doelstelling 2: waarborgen gelijk speelveld voor in- en uitleners

De tweede doelstelling betreft het herstel van het gelijke speelveld in de uitleensector. De toelatingsplicht beoogt malafide uitleners te weren van de Nederlandse markt: wie zich niet aan de regels houdt wordt – uiteindelijk – geweerd van de markt. Het inleenverbod beoogt dit verder te stimuleren doordat regelovertreding van het inleenverbod de regelovertreedende uitlener zichtbaar maakt, waardoor de NLA gericht kan optreden. Ook maakt de aanspreekbaarheid van inleners het voor hen riskanter en onaantrekkelijker om via een niet-toegelaten uitlener in te lenen. Dat ondergraaft de marktpositie van de regelovertreedende uitleners. Dit alles leidt ook tot verbetering van de positie van arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld, omdat het helpt de malafide uitleners van de markt te weren. Hiermee ontstaat een gelijk speelveld.

De maatregelen uit de Wtta zijn van invloed op versterkende factoren die in paragraaf 2.2 zijn beschreven. Hieronder omschrijven we hoe deze versterkende factoren worden beïnvloed om een gelijk speelveld in de uitleensector te bereiken.

De eerste versterkende factor is een combinatie van een lage toetredingsdrempel en vluchtig ondernemerschap, hetgeen malafide ondernemers in de sector aantrekt. De wetgever beoogt dit aan te pakken door de toelatingsplicht. Doordat uitleners aan een toelatingsplicht en de voorwaarden voor een toelating moeten voldoen (normenkader, VOG, waarborgsom) wordt het voor malafide uitleners lastiger om een uitleenonderneming te starten of in bedrijf te houden. De VOG kan ervoor zorgen dat malafide ondernemers worden geweerd uit de uitleensector. Een beperking is echter dat de verplichting tot het overleggen van een VOG voor rechtspersonen niet geldt voor ondernemingen die buiten Nederland zijn gevestigd. De omvang van de waarborgsom is een middel om tegen te gaan dat de onderneming plotsklaps stopt.

Hierdoor zal vluchtig ondernemerschap naar verwachting binnen de sector afnemen. Daarnaast geldt de toelatingsplicht voor uitleners niet alleen voor de onderneming, maar ook voor de rechtspersoon daarachter. Hierdoor wordt het voor die personen moeilijker gemaakt om onder de vlag van een nieuwe rechtspersoon door te gaan. Dit voorkomt vluchtig ondernemerschap en maakt het lastiger voor malafide ondernemers om een uitleenonderneming te starten of voort te zetten. Tot slot wordt verwacht dat publiek toezicht ook effectief kan bijdragen aan het weren van niet-toegelaten uitleeners op de markt, door meer capaciteit voor de NLA te organiseren. In dat proces zijn ook de instrumenten administratie- en meldplicht en het openbaar register van waarde.

De tweede versterkende factor is dat buitenlandse uitleners momenteel minder goed aanspreekbaar zijn. Weliswaar vallen zij nu onder de bepalingen van de Waadi, maar in het toelatingsstelsel geldt de toelatingsplicht ook voor buitenlandse uitleners die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen. Hierdoor zijn alle regels van het toelatingsstelsel ook van toepassing op buitenlandse uitleners.

De derde versterkende factor is dat inleners momenteel niet goed aanspreekbaar zijn. Dit probleem wordt met de Wtta grondig aangepakt: in het toelatingsstelsel mogen inleners geen gebruikmaken van uitleners die niet zijn toegelaten. Ondersteunend bij de aanspreekbaarheid van inleners is het openbaar register: een inlener kan het register raadplegen om vast te stellen of hij arbeidskrachten inleent van een toegelaten uitlener. Ook het publieke toezicht is ondersteunend bij de aanspreekbaarheid van inleners. De NLA onderzoekt tijdens inspecties of inleners zaken doen met niet-toegelaten uitleners. Daarbij is ook de administratie- en meldplicht van waarde.

Mogelijke belemmeringen

De werking van de verwachte werkzame mechanismen wordt mogelijk belemmerd door (ervaren) regeldruk voor uit- en inleners of door beperkte capaciteit van de inspectie-instellingen. Als het gaat om de (ervaren) regeldruk voor uit- en inleners, dan is het onvermijdelijk dat de Wtta zorgt voor extra administratieve en financiële lasten. Deze moeten worden afgewogen tegen de doelstellingen van de Wtta. De adviezen van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) benadrukken – onder meer – de sterk stijgende regeldruk voor uitleners als gevolg van de inwerkingtreding van de Wtta.¹⁰

Een andere mogelijke belemmering is de capaciteit van de inspectie-instellingen. Een opschaling van de inspectiecapaciteit is nodig om alle uitleners in staat te stellen om op tijd een toelating aan te vragen en om voldoende uitleners periodiek te kunnen controleren. De inspectie-instellingen zullen extra inspecteurs moeten aannemen en opleiden, omdat zij meer controles gaan uitvoeren. De uitbreiding van het normenkader ten opzichte van het SNA-keurmerk zorgt voor extra werkzaamheden per inspectie. Door de grote inhoudelijke overlap van het normenkader met de NEN 4400-norm voor het SNA-keurmerk, is het te verwachten dat inspectie-instellingen die al inspecties uitvoeren voor SNA, overwegend ook in het nieuwe stelsel actief kunnen blijven. De wetgever houdt rekening met de mogelijkheid dat de capaciteit van de inspectie-instellingen de eerste periode tekort zal schieten (MvT, p.90). Het overgangsrecht is er mede op gericht om de gevolgen hiervan te beperken.

Contextfactoren

Hieronder worden relevante contextfactoren beschreven die van invloed kunnen zijn op de werking en/of de uitkomsten van de Wtta.

Een eerste contextfactor is het *maatschappelijke en politieke draagvlak* voor de Wtta. Voor een betere regulering van de uitleensector bestaat breed draagvlak. De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft opgeroepen de aanbevelingen van het Aanjaagteam over te nemen en ook de regering heeft besloten om de aanbevelingen van het Aanjaagteam, al dan wel in gewijzigde vorm, uit te voeren. Ook de mate waarin het draagvlak zich in de komende jaren ontwikkelt is van belang. Het ontstaan van ontwijkconstructies kan het draagvlak van de Wtta bijvoorbeeld aantasten, en daarmee ook de vraag oproepen of aanpassingen in de Wtta nodig zijn. Daarnaast kan de politieke conjunctuur ook van invloed zijn op het draagvlak voor de Wtta; een nieuw kabinet, wisseling van bewindspersonen en de politieke discussie over migratie kunnen dit beïnvloeden.

Een tweede contextfactor is de sterke samenhang met *andere wetgeving en maatregelen* gericht op het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van flexibele arbeidskrachten, zzp'ers en arbeidsmigranten in het bijzonder. Bijvoorbeeld de Wet arbeidsmarkt in balans, of de verplichte registratie van buitenlandse werkgevers en zzp'ers in het kader van de Wet

¹⁰ Adviescollege Toetsing Regeldruk (2024). Wijziging van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met de invoering van een toelatingsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

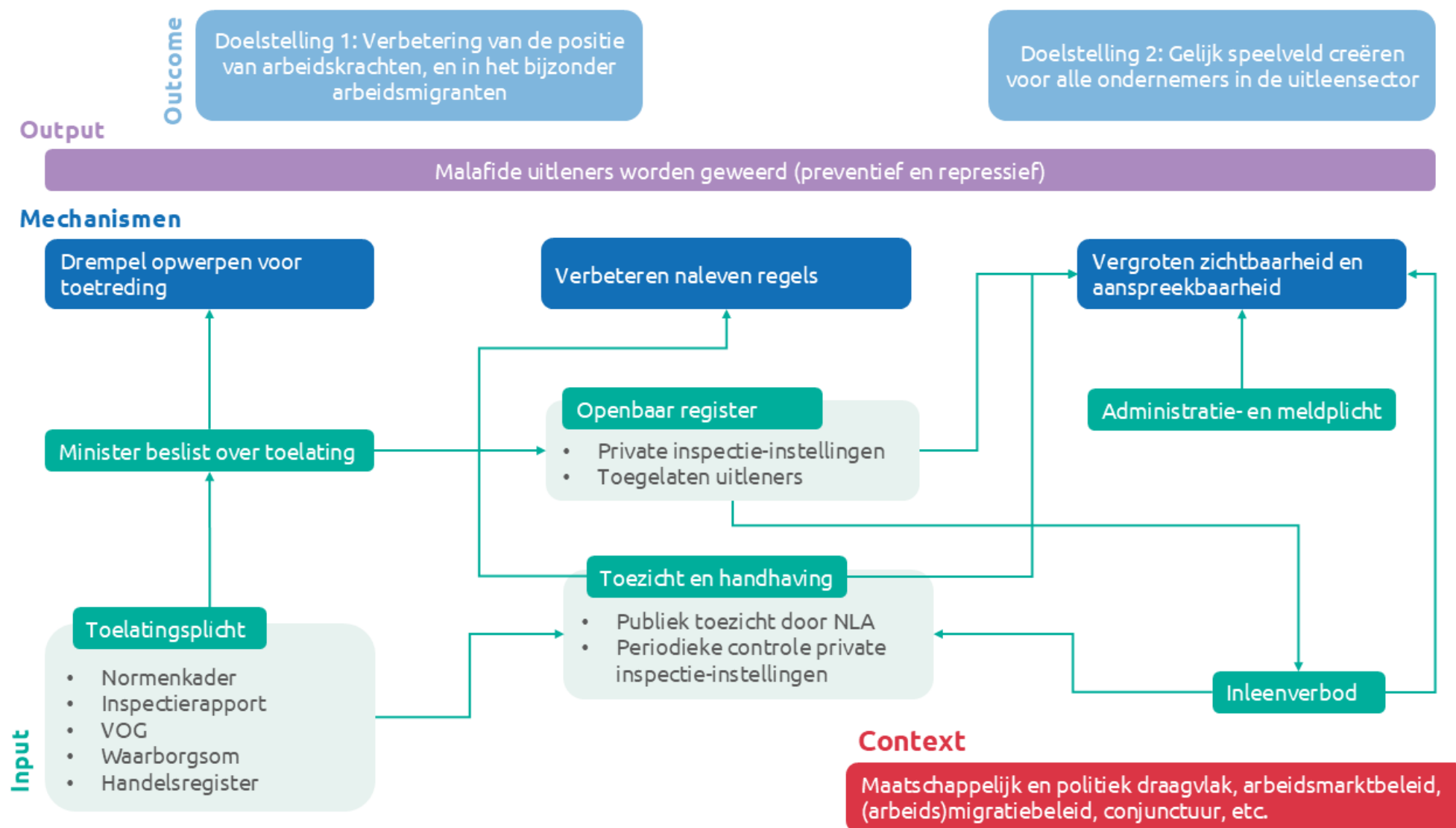
Adviescollege Toetsing Regeldruk (2022). Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) en de maatregelen gericht op een juiste inschrijving van arbeidsmigranten in de Registratie Niet-Ingezeten (hierna RNI) en de Basisregistratie Personen (hierna BRP). De RNI en BRP maken beide deel uit van een Nederlandse overheidsdatabase waarin persoonsgegevens van inwoners en bepaalde niet-ingezetenen zijn geregistreerd. Deze registratie bevat onder andere namen, adressen, geboortedata en andere relevante gegevens. Ook de Wet Bibob kan van invloed zijn op de werking van de Wtta. De minister kan met de toepassing van de Wet Bibob de toelating weigeren, schorsen of intrekken op het moment dat er ernstig gevaar dreigt dat toelating wordt gebruikt voor criminele doeleinden, en daarmee malafide ondernemerschap tegen gaan.

2.6 Beleidstheorie

De veronderstelde werking van de Wtta is schematisch weergegeven in de figuur op de volgende pagina. De maatregelen van de Wtta zijn de input voor de werking van het beleid. Hierbij zijn de toelatingsplicht en het inleenverbod de belangrijkste maatregelen, die worden ondersteund door de andere maatregelen. Deze maatregelen hebben werkzame mechanismen die leiden tot de output om malafide uitleners te weren. Met deze output worden de doelstellingen bereikt, ofwel de outcome van het beleid.

Figuur 2.1 Visuele weergave beleidstheorie Wtta



3

3. Analysekader voor evaluatie

3. Analysekader voor evaluatie

In dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk presenteert het analysekader voor de evaluatie van de Wtta. Alle onderdelen van de beleidstheorie worden geoperationaliseerd in meetbare indicatoren, en er wordt beschreven bij welke instanties de data aanwezig zijn en wat de beste manier is om een indicator te meten. Een volledig overzicht met alle indicatoren is terug te vinden in bijlage 1.

In het kort

Indicatoren doelstelling 1. Voor het verbeteren van de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten, en in het bijzonder die van arbeidsmigranten, richt de Wtta zich op de verbetering van arbeidsvoorwaarden en huisvesting.

- Kwantitatieve indicatoren om de verbetering van arbeidsvoorwaarden te meten, richten zich op het aantal overtredingen op de arbeidswetten: Wml, de Waadi, WagwEU, en de Wav. Hierover zijn eisen opgenomen in het normenkader. Deze indicatoren kunnen worden gemeten met data van de NLA.
- Kwantitatieve indicatoren die de verbetering van huisvesting in kaart brengen, richten zich op het aantal intrekkingen bij niet naleving van huisvestingskeurmerken en aantal overtredingen op de norm huisvestingsvereiste in het normenkader. Hierover zijn in de Wtta eisen opgenomen. Deze indicatoren kunnen worden gemeten met data van instanties die huisvestingskeurmerken verlenen, en de toelatende instantie.
- Kwantitatieve indicatoren worden aangevuld met kwalitatieve indicatoren om cijfers te kunnen duiden en te interpreteren, en om te beoordelen of de positie van arbeidskrachten, en specifiek die van arbeidsmigranten is verbeterd. Data hierover worden opgehaald met een deskstudie en in gesprekken met dataleveranciers, en andere betrokken partijen en experts.

Indicatoren doelstelling 2. De belangrijkste instrumenten voor het waarborgen van een gelijk speelveld zijn de toelatingsplicht en het inleenverbod. Een factor die het ongelijke speelveld versterkt, is vluchtig ondernemerschap.

- Kwantitatieve indicatoren over de toelatingsplicht en het inleenverbod richten zich op het aantal overtredingen op deze instrumenten. Deze indicatoren kunnen worden gemeten met data van de NLA.
- Kwantitatieve indicatoren over vluchtig ondernemerschap omvatten redenen voor een beroep op de waarborgsom met data van de toelatende instantie, en het aantal oprichtingen en opheffingen in de uitleensector met data van CBS.
- Kwantitatieve indicatoren worden aangevuld met kwalitatieve indicatoren om cijfers te kunnen duiden en interpreteren, en om te beoordelen of het speelveld gelijk is geworden. Data hierover worden opgehaald door interviews met dataleveranciers, experts en sociale partners.

Indicatoren voor de werking van instrumenten. De effectiviteit van de Wtta is afhankelijk van de werking van de instrumenten binnen de Wtta.

- Kwantitatieve indicatoren zijn opgesteld om inzicht te verkrijgen in 1) de werking van de toelatingsplicht en de onderzoeken op de naleving van het normenkader, 2) de accreditatie, aanwijzing en capaciteit van private inspectie-instellingen, 3) de uitvoering van het publiek toezicht, ook in het kader van de administratie- en meldplicht, 4) het gebruik van het openbare register en 4) het gebruik van huisvestingskeurmerken. Data over deze indicatoren zijn beschikbaar bij de toelatende instantie, de NLA, de Raad voor Accreditatie, en instanties die huisvestingskeurmerken verlenen.
- Kwalitatieve indicatoren zijn opgesteld om inzicht te verkrijgen in de ervaringen van in- en uitleners met de nieuwe verplichtingen binnen de Wtta en de gepercipieerde pakkans. In- en uitleners krijgen door de Wtta te maken met allerlei nieuwe verplichtingen en de pakkans wordt met de Wtta verhoogd. Deze indicatoren worden gemeten door interviews met experts en vertegenwoordigers van in- en uitleners.

Context- en overige indicatoren. De effectiviteit van de Wtta wordt beïnvloed door contextfactoren. Ook zijn er factoren die voorwaardelijk zijn voor de werking van de Wtta en leidt de Wtta mogelijk tot neveneffecten.

- Kwalitatieve indicatoren zijn opgesteld om maatschappelijke, economische en politieke trends, beleidsontwikkelingen (=contextfactoren) en de samenwerking en gegevensuitwisseling (=voorwaardelijke factoren) te meten. Deze indicatoren worden gemeten door interviews met betrokken partijen en experts en een deskstudie.
- Kwantitatieve indicatoren zijn opgesteld om de impact van de Wtta op de omvang van de uitleenmarkt en op arbeidsomstandigheden te meten (=neveneffecten). Data over de omvang van de markt zijn beschikbaar bij CBS. Data over arbeidsomstandigheden (overtredingen van de Arbowet en Atw) zijn beschikbaar bij de NLA.

3 Analysekaderkader voor evaluatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we het analysekader voor de evaluatie van de Wtta. Met het analysekader geven we antwoord op de tweede en derde onderzoeksvraag: *wat zijn de meetbare indicatoren in de beleidstheorie en hoe en wanneer kunnen deze gemeten worden?*

In het analysekader geven we per onderdeel van de beleidstheorie weer hoe het geoperationaliseerd kan worden in meetbare indicatoren, wat de aard van de indicator is (kwantitatief of kwalitatief), en welke instanties de indicator bijhouden. Ook beschrijven we wat de beste manier is om de indicator te meten. Hierbij gaan we in op de mogelijkheid tot herhaaldelijk meten, timing, meetmethoden en aandachtspunten. We beschrijven dit per niveau van de beleidstheorie; een volledig overzicht met alle indicatoren is terug te vinden in bijlage 1. Het analysekader is opgesteld op basis van drie brainstormsessies: één met beleidsmedewerkers die betrokken waren bij het opstellen van de Wtta, één met de NLA en één met sociale partners. De resultaten uit de brainstormsessies zijn in een werksessie verder uitgewerkt en aangescherpt met betrokken beleidsmedewerkers van SZW en de NLA.

Bij het opstellen van de indicatoren hebben we onderscheid gemaakt tussen:

- Indicatoren voor de werking van de Wtta als het gaat om de twee doelstellingen. Deze indicatoren geven zicht op de mate waarin de positie van arbeidskrachten verbeterd is, en of het speelveld gelijk is.
- Indicatoren voor de werking van de instrumenten die zicht geven op de mate waarin de instrumenten bijdragen aan het behalen van de twee doelstellingen.
- Indicatoren die gaan over contextfactoren en weergeven weer hoe de werking en/of de uitkomsten van de Wtta beïnvloed worden door contextfactoren.
- Overige indicatoren die een voorwaarde zijn voor de werking van de Wtta, of inzicht kunnen bieden in enkele neven-effecten van de Wtta.

Indicatoren zijn geselecteerd zodat ze op dezelfde manier gemeten kunnen worden als de Wtta in werking is getreden. Op deze manier kunnen indicatoren herhaaldelijk worden gemonitord en kan de effectiviteit drie jaar, en vervolgens iedere vijf jaar, na inwerkingtreding beoordeeld worden.

3.2 Indicatoren doelstelling 1 – Het verbeteren van de positie van arbeidskrachten

De eerste doelstelling van de Wtta is het verbeteren van de positie van arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld en in het bijzonder die van arbeidsmigranten. Hiervoor richt de Wtta zich op de verbetering van arbeidsvoorwaarden en huisvesting. Hieronder zijn indicatoren opgesteld die informatie geven over de mate waarin arbeidsvoorwaarden en de kwaliteit van huisvesting is verbeterd. De verwachting is dat door de toelatingsplicht, arbeidskrachten vaker conform wet- en regelgeving worden in- en uitgeleend. Ook zal wet- en regelgeving verbonden aan het normenkader minder vaak worden overtreden. Hierdoor is er mogelijk minder illegale arbeid, en zullen arbeidskrachten minder vaak te maken krijgen met ongunstige arbeidsvoorwaarden en met misstanden op het gebied van huisvesting.

Indicatoren voor verbetering van arbeidsvoorwaarden

Een verbetering van arbeidsvoorwaarden kan *kwantitatief* gemeten worden door zicht te krijgen op het aantal overtredingen op wet- en regelgeving die gericht is op arbeidsvoorwaarden:

Indicatoren verbetering arbeidsvoorwaarden		Bron
1.1	Aantal geconstateerde overtredingen naleving Wml, loonvoorschriften cao's, loonverhoudingsvoorschrift Waadi (absoluut; aandeel van totaal aantal onderzoeken; tba en niet-tba*)	Nederlandse Arbeidsinspectie Data over loonvoorschriften cao's is niet beschikbaar
1.2	Aantal geconstateerde overtredingen naleving WagwEU (absoluut; aandeel totaal aantal onderzoeken; tba en niet-tba)	Nederlandse Arbeidsinspectie
1.3	Aantal geconstateerde overtredingen naleving Wav (absoluut; aandeel totaal aantal onderzoeken; tba en niet-tba)	Nederlandse Arbeidsinspectie
*Aantallen niet-tba zijn nodig om te bepalen wat de cijfers betekenen ten opzichte van de totale markt (tba en niet-tba)		

Het aantal geconstateerde overtredingen van Wml, de loonvoorschriften in cao's, en het loonverhoudingsvoorschrift van de Waadi is een indicator om te bepalen of terbeschikkinggestelde arbeidskrachten het loon krijgen waar ze recht op hebben. Het aantal geconstateerde overtredingen van de WagwEU geeft inzicht in de arbeidsvoorwaarden voor tijdelijke gedetacheerde werknemers met een buitenlandse werkgever. Het aantal geconstateerde overtredingen van de Wav geeft een beeld van de mate waarin vreemdelingen in Nederland werken, zonder daartoe gerechtigd te zijn.

De trend die met de Wtta wordt beoogd is een daling in het aantal overtredingen van de genoemde wetten. Met de komst van de nieuwe verplichtingen, in combinatie met meer handhaving en toezicht, wordt echter verwacht dat er in de beginfase meer overtredingen geconstateerd zullen worden. Op termijn zal het aantal overtredingen naar verwachting dalen. Naast een evaluatie na drie jaar is het daarom ook aan te bevelen om deze indicatoren jaarlijks te monitoren om over drie jaar, en vervolgens iedere vijf jaar, een trend te kunnen schetsen en een duidelijk beeld van de ontwikkelingen op deze indicatoren na de inwerkingtreding van de Wtta te verkrijgen.

Data om de naleving op de Wml, WagwEU en Wav te monitoren is in handen van de NLA. Wanneer een inspecteur van de NLA een overtreding vaststelt, wordt er een boeterapport opgesteld. Dit rapport wordt naar de afdeling Boete, Dwangsom en Inning (BDI) gestuurd. Indien de overtreding bewezen is, krijgt het bedrijf een kennisgeving met het voorstellen om een boete op te leggen. Het bedrijf kan binnen 15 dagen reageren met een zienswijze om de boete te betwisten of te verlagen. Na beoordeling wordt een definitieve boetebeschikking uitgevaardigd, waartegen bezwaar kan worden gemaakt. Op het moment dat het boeterapport definitief is, wordt het als een geconstateerde overtreding geregistreerd bij de afdeling BDI en is hierover data beschikbaar in het 'I-net' systeem van de NLA. Zie hieronder (kader 3.1) voor meer toelichting en aandachtspunten bij het meten van het aantal overtredingen bij de NLA

De NLA beschikt momenteel niet over data die zicht kunnen geven op het aantal overtredingen van het loonverhoudingsvoorschrift uit de Waadi, omdat de NLA hier niet op handhaaft. Met de invoering van de Wtta verandert de situatie. De NLA krijgt de taak om te handhaven op de toelatingsplicht, en gaat daarmee ook handhaven op de Waadi. Na inwerkingtreding van de Wtta zal de NLA daarom wel beschikken over data die inzicht geven in de naleving van de Waadi.

De handhaving van cao-voorschriften valt onder de verantwoordelijkheid van de Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten (SNCU). De SNCU beschikt over gegevens die inzicht kunnen bieden in het aantal overtredingen van het loonverhoudingsvoorschrift in cao's, maar deze data geven geen volledig beeld van het aantal overtredingen in de gehele uitleensector. De SNCU geeft daarvoor verschillende redenen. De SNCU start onderzoeken op basis van ontvangen meldingen over mogelijke overtredingen. De onderzoeken die de SNCU uitvoert zijn zeer selectief en vormen geen representatieve afspiegeling van de sector als geheel. De gegevens zijn afhankelijk van hoe goed de SNCU in staat is om uitleners te identificeren die zich niet aan de loonvoorschriften houden, evenals van de signalen die ze opvangt over onderbetalingen in het loon. Het onderzoek richt zich voornamelijk op deze uitleners, wat leidt tot het tegenkomen van een onevenredig aantal overtredingen. Daarnaast heeft de SNCU geen inzicht in buitenlandse uitleners, aangezien het uitvoeren van controles daar complex is. Dit alles resulteert in een slechte meetbaarheid van het aantal overtredingen van loonvoorschriften in cao's. Ook heeft de SNCU geen aanvullende informatie beschikbaar over de redenen die ten grondslag liggen aan de meldingen die ze ontvangen. Hierdoor kan de SNCU geen beeld schetsen van de mate waarin het aantal meldingen bestaat uit overtredingen van het loonverhoudingsvoorschrift. Tot slot is er ook geen alternatieve indicator die een vollediger beeld zou kunnen schetsen van de situatie in de sector. Dit betekent dat er op dit moment geen data beschikbaar is over het aantal overtredingen van loonvoorschriften in cao's.

Kader 3.1 – Aandachtspunten bij het meten van het aantal overtredingen bij de NLA

Het aantal overtredingen moet geïnterpreteerd worden in relatie tot het **totaal aantal uitgevoerde inspecties**. Een toename van het aantal inspecties kan leiden tot een hoger aantal geconstateerde overtredingen. De verwachte trend is dat er met de komst van de nieuwe verplichtingen meer overtredingen plaatsvinden op het normenkader. Dit kan vervolgens aanleiding geven tot het uitvoeren van extra inspecties, wat weer een rol kan spelen in de toename van het aantal overtredingen. Voor een juiste interpretatie van de cijfers moet het aantal overtredingen daarom altijd worden bekeken in het licht van het aantal uitgevoerde inspecties. Het totaal aantal uitgevoerde inspecties kan berekend worden door alleen de inspecties mee te nemen die in een jaar zijn afgehandeld (dit noemt de NLA een korte productiedatum). Dit komt omdat de inspectiedatum, de datum van de eerste activiteit binnen een zaak, niet altijd nauwkeurig wordt bijgehouden. Daarnaast hebben veel zaken een lange doorlooptijd en kunnen zaken over meerdere jaren lopen. Kortom, het is betrouwbaarder om te kijken naar het jaar waarin een zaak is afgesloten. Dit betekent dat over drie jaar mogelijk nog een deel van de geconstateerde overtredingen in behandeling is en daardoor niet wordt meegeteld.

Een ander aandachtspunt bij de interpretatie van het aantal overtredingen is dat er rekening moet worden gehouden met het **handhavingsbeleid van de NLA**. De wijze waarop een inspectie wordt uitgevoerd kan namelijk invloed hebben op het aantal overtredingen dat wordt geconstateerd. Wanneer een inspectie wordt uitgevoerd, is de NLA voornemens om ook op de administratie- en meldplicht te letten bij de inwerkingtreding van de Wtta. Echter kan het handhavingsbeleid op termijn veranderen of kan het handhavingsbeleid in de praktijk anders worden ingevuld. In die context is het essentieel om naast de cijfers ook informatie over het handhavingsbeleid te verstrekken en hoe dat in de praktijk wordt toegepast. Daarnaast werkt de NLA risicogericht en responsief, wat betekent dat NLA zich elk jaar focust op bepaalde thema's (dat wil zeggen dat ze zijn gericht op een bepaalde groep risico's) om maatschappelijke risico's effectief te kunnen aanpakken. Dit doet de NLA vanuit verschillende programma's. De focus op bepaalde thema's binnen een programma kan van invloed zijn op het aantal overtredingen dat wordt geconstateerd bij uitzendkrachten die ter beschikking zijn gesteld. In de context van de Wtta lijkt het programma uitzendbureaus relevant, maar overtredingen die betrekking hebben op uitzendkrachten kunnen ook in andere programma's naar voren komen. Daarom is het van belang om bij de interpretatie van cijfers te bepalen binnen welke programma's van de NLA aandacht is geweest voor sectoren waarin uitzendkrachten werken en of dit een risicogroep is.

Een derde aandachtspunt dat in overweging moet worden genomen is of het **aantal overtredingen op alle artikelen** van de Wml, de Waadi, WagwEU en Wav moeten worden gemeten, of dat de evaluatie van de Wtta zich **bepert tot artikelen die expliciet in het normenkader** zijn opgenomen. Strikt genomen is het voor de evaluatie van de Wtta alleen zinvol om het aantal overtredingen op artikelen te meten die zijn opgenomen in het normenkader, omdat hierop een verandering wordt verwacht. Daartegenover staat dat de Wtta de arbeidsvoorwaarden van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten beoogt te veranderen, en dat daarmee ook verbeteringen zouden kunnen optreden in de artikelen die niet zijn opgenomen in het normenkader. Daarnaast wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat het normenkader geen statische set van eisen is. Het is mogelijk dat het normenkader naar aanleiding van nieuwe inzichten en ideeën wordt bijgesteld. Daarom wordt aanbevolen om bij data over het aantal overtredingen op de Wml, Waadi, WagwEU en de Wav alle artikelen te meten.

Ten vierde wordt het **onderscheid tussen tba en niet-tba momenteel niet geregistreerd** binnen de systemen van de NLA, terwijl dit onderscheid belangrijk is voor de analyse van het aantal overtredingen. Het is namelijk belangrijk om alleen het aantal overtredingen in kaart te brengen voor rechtspersonen en ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. De NLA heeft momenteel geen volledig zicht op alle sectoren waarin arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld, omdat gebruik wordt gemaakt van SBI-codes en deze geen volledig beeld geven van ondernemingen die zich bezighouden met tba. Met de invoering van de Wtta zal de toelatingsplicht ervoor zorgen dat duidelijk geregistreerd kan worden welke ondernemingen onder de Wtta vallen, wat de registratie en monitoring van overtredingen binnen de Wtta zal vergemakkelijken. De registratie van overtredingen binnen de Wtta zal plaatsvinden in het 'I-net' systeem van de NLA.

Indicatoren voor verbetering van huisvesting

Er zijn meerdere indicatoren die een beeld kunnen schetsen van de kwaliteit van de huisvesting. De verbetering van de huisvesting is *kwantitatief* te monitoren met:

Indicatoren verbetering huisvesting		Bron
1.4	Aantal geconstateerde intrekkingen bij naleving van eisen huisvestingskeurmerken (absoluut; aandeel totaal aantal onderzoeken)	SNF en het AKF
1.5	Aantal geconstateerde overtredingen op de norm huisvestingsvereiste in het normenkader (absoluut; aandeel totaal aantal aanvragen bij aanvragen toelating; aandeel totaal aantal bestaande aanvragen bij behouden toelating)	Toelatende instantie

Geconstateerde overtredingen huisvestingskeurmerken

Huisvestingskeurmerken

Het huisvestingsvereiste in de Wtta stelt dat huisvesting ofwel via woningcorporaties aangeboden moet worden, ofwel moet voldoen aan de eisen die in de betreffende cao zijn opgesteld. Een manier om aan te tonen dat de huisvesting voldoet aan de normen zoals in een cao is omschreven, is door aan te sluiten bij een huisvestingskeurmerk. Dit wordt ook van uitleners gevraagd wanneer in hun cao geen vereisten met betrekking tot huisvesting worden gesteld. Het aantal overtredingen of non-conformiteiten dat wordt geconstateerd bij het uitreiken van een huisvestingskeurmerk is daarmee een goede indicator voor kwaliteit van huisvesting. Met de Wtta wordt beoogd dat er een daling zal plaatsvinden in het aantal geconstateerde overtredingen bij huisvestingscertificaten. Hierbij wordt verwacht dat door de nieuwe verplichtingen in de beginfase meer overtredingen geconstateerd zullen worden. Op termijn zal het aantal overtredingen afnemen.

Data met betrekking tot overtredingen bij huisvestingscertificaten worden bijgehouden door de organisaties die de huisvestingscertificaten leveren. Momenteel zijn er twee partijen actief die geaccrediteerde huisvestingscertificaten mogen verlenen: Stichting Normering Flexwonen (SNF) en Agrarisch Keurmerk Flexwonen (AKF). Beide organisaties hanteren verschillende werkwijzen als het gaat om het meten van het aantal overtredingen. Bij SNF krijgen uitleners de kans om geconstateerde overtredingen, zoals het ontbreken van een brandblusser, eerst te herstellen. Een aanzienlijk deel van de door SNF geconstateerde overtredingen wordt binnen zes weken opgelost. Alleen als een overtreding niet binnen zes weken wordt opgelost, volgt er een intrekking van het keurmerk. SNF beschouwt het aantal intrekkingen dan ook als een betrouwbaardere maat dan het complete aantal overtredingen, omdat veel overtredingen snel worden opgelost. Het AKF biedt daarentegen geen herstelmogelijkheid bij een overtreding. Wanneer er een non-conformiteit wordt geconstateerd, wordt direct de toekenning van het keurmerk ingetrokken of afgewezen, ongeacht de ernst van de overtreding. Er bestaat daarmee een onzekerheid in de data van het aantal geconstateerde non-conformiteiten en of dit een goede afspiegeling is van het daadwerkelijke aantal non-conformiteiten. Dit maakt het aantal intrekkingen bij het AKF een betere weergave van de situatie, al bevatten deze data ook kleinere overtredingen. Bij beide organisaties bestaat er dus onzekerheid over de vraag of het aantal geconstateerde overtredingen een nauwkeurige afspiegeling biedt van de werkelijke situatie. Bij zowel SNF als het AKF geeft het aantal intrekkingen een beter beeld van het aantal non-conformiteiten.

SNF en het AKF kunnen op een gewenst moment data leveren over het aantal intrekkingen op de huisvestingskeurmerken. Het SNF-register wordt maandelijks bijgewerkt. Het AKF-register is minder groot, en wordt daarom bijgewerkt indien nodig. Tot slot moet de kwaliteit van huisvesting van arbeidsmigranten gezien worden in relatie tot het *totaal aantal woonruimtes* beschikbaar voor arbeidsmigranten. Naast een evaluatie na drie jaar is het ook aan te bevelen om het aantal intrekkingen van huisvestingskeurmerken jaarlijks *kwantitatief* te monitoren om over drie jaar, en vervolgens iedere vijf jaar, een trend te kunnen schetsen en een duidelijk beeld van de ontwikkeling op het aantal intrekkingen te verkrijgen. Een aandachtspunt bij het analyseren van deze data is dat het aantal woonruimtes door het jaar heen kan fluctueren als gevolg van seizoenswerk. Daarom wordt aanbevolen de cijfers per kwartaal te analyseren, zodat seizoenseffecten kunnen worden geïdentificeerd of uitgesloten.

Woningcorporaties

Een huisvestingskeurmerk is één van de mogelijkheden om aan het huisvestingsvereiste te voldoen, maar dit kan ook op andere manieren. Huisvesting kan ook worden aangeboden door een woningcorporatie. Voor de evaluatie van de Wtta zou het relevant zijn om ook een indicator op te stellen die inzicht geeft in de kwaliteit van huisvesting die via woningcorporaties wordt aangeboden. Hier is echter geen informatie over beschikbaar. Aedes, de vereniging van woningcorporaties, heeft een monitor 'huisvesting aandachtsgroepen' waarin ze ook de aandachtsgroep 'EU Arbeidsmigranten' meeneemt. In deze monitor is informatie beschikbaar over het aantal arbeidsmigranten dat is ingeschreven in de BRP/RNI en waar deze wonen. Alleen voor arbeidsmigranten ingeschreven in de BRP is het inzichtelijk of zij in een woning via een

woningcorporatie wonen. Voor arbeidsmigranten uit de RNI is er nauwelijks tot geen informatie beschikbaar over de woonsituatie. Volgens Aedes geeft deze monitor daarnaast ook geen zicht op de kwaliteit van huisvesting.

Bovendien stelt Aedes dat slechts een laag aantal arbeidsmigranten via woningcorporaties wordt gehuisvest. Indien arbeidsmigranten zich voor langere tijd willen vestigen in Nederland dan zou een woning via een woningcorporatie een mogelijkheid zijn, maar wachttijden voor woningen via woningcorporaties zijn lang. Het is daarom niet realistisch om ook nog arbeidsmigranten te huisvesten. Arbeidsmigranten kunnen zich wel inschrijven bij een corporatie, maar er is geen aparte regeling voor arbeidsmigranten. Woningcorporaties die sociale huurwoningen aanbieden, hebben te maken met wachttijden en er zijn andere aandachtsgroepen gedefinieerd die voorrang krijgen op een sociale huurwoning. Ook past de aard van de huisvesting niet bij wat woningcorporaties aanbieden. Woningcorporaties bieden vrijwel geen huisvesting voor korte duur aan, terwijl huisvesting voor arbeidsmigranten vaak urgent en tijdelijk is.

Geconstateerde overtredingen op de norm huisvestingsvereiste

De voorgaande indicator geeft een eerste beeld van de kwaliteit van huisvesting. In het normenkader is ook een eis over de huisvesting opgenomen. Om de verbetering van huisvesting volledig in beeld te krijgen is het daarom zinvol om een tweede indicator toe te voegen, te weten het aantal overtredingen op de norm huisvestingsvereiste in het normenkader. Met deze indicator wordt inzichtelijk in welke mate uitleners toelating vragen, en daarbij niet voldoen aan de eisen die worden gesteld aan huisvesting.

De data die inzichtelijk maken hoeveel uitleners wel en niet voldoen aan het huisvestingsvereiste is in handen van de toelatende instantie, en kunnen pas gemeten worden na de inwerkingtreding van de Wtta. Het aantal overtredingen op de norm huisvestingsvereiste wordt op twee manieren gemeten: bij uitleners die toelating aanvragen, en bij uitleners die al toegang hebben. Bij het verkrijgen van toelating wordt het aantal overtredingen gemeten in relatie tot het aantal aanvragen voor toelating. Bij het behouden van een toelating wordt het aantal overtredingen op de norm huisvestingsvereiste gemeten in relatie tot het aantal bestaande toelatingen.

De trend die met de Wtta wordt beoogd is een daling in het aantal overtredingen op de norm huisvestingsvereiste. Met de komst van de nieuwe verplichtingen wordt echter verwacht dat er in de beginfase meer overtredingen geconstateerd zullen worden. Op termijn zal het aantal overtredingen naar verwachting dalen. Daarom is het aan te bevelen om, naast de evaluatie na drie jaar, deze indicator jaarlijks te monitoren om over drie jaar, en vervolgens iedere vijf jaar, een trend te kunnen schetsen en een duidelijk beeld van de ontwikkelingen op deze indicator te verkrijgen.

Kwalitatieve duiding

Tot slot zijn er twee kwalitatieve indicatoren toegevoegd om de ontwikkelingen en trends van de genoemde indicatoren te beoordelen en te interpreteren en om te beoordelen of de positie van arbeidskrachten is verbeterd.

Kwalitatieve duiding		Bron
1.6	Veranderingen in ervaringen van arbeidsmigranten over hun positie	Bestaande onderzoeken over ervaringen van arbeidsmigranten Kwalitatieve duidingssessies met experts
1.7	Beoordeling huidige positie van arbeidskrachten door experts	Kwalitatieve duidingssessies met experts

De cijfers over de verbetering van arbeidsvoorwaarden en huisvesting kunnen het beste geïnterpreteerd worden wanneer er duiding is vanuit de ervaringen van arbeidsmigranten. Op die manier kan er gekeken worden of het aantal geconstateerde overtredingen eenzelfde beeld geeft als hoe arbeidsmigranten hun positie ervaren. Immers, wanneer het aantal geconstateerde overtredingen is gedaald, hoeft dit niet te betekenen dat de situatie ook daadwerkelijk is verbeterd. Ook kan er kwalitatieve duiding worden gegeven aan de cijfers door deze door experts te laten beoordelen. De cijfers met betrekking tot het aantal overtredingen van wet- en regelgeving kunnen daarmee in de context worden geplaatst van bijvoorbeeld de capaciteit en het handhavingsbeleid van de NLA, of een afname in het aantal uitleners. Het is van belang om ontwikkelingen samen met experts te bespreken om zo trends in cijfers te kunnen duiden. Op die manier kan er beter antwoord worden gegeven op de vraag of de positie van arbeidskrachten, en specifiek van arbeidsmigranten is verbeterd. Voor deze kwalitatieve duiding kunnen verschillende experts worden benaderd, er valt te denken aan experts van Het Kenniscentrum Arbeidsmigranten, binnen de wetenschap, medewerkers van de NLA, sociale partners, of stichtingen als Stichting Barka of FairWork die zich inzetten voor de bescherming en ondersteuning van arbeidsmigranten. Voor de veranderingen in de kwaliteit van huisvesting kan gedacht worden aan SNF of het AKF.

De verschillende experts en betrokken partijen kunnen in een gesprek reflecteren op de huidige situatie en (verwachte) ontwikkelingen, evenals kwantitatieve data duiden. Door de interviews semigestructureerd te houden en topiclijsten op te stellen, wordt duidelijkheid gecreëerd over de onderwerpen die aan bod moeten komen. Deze topiclijsten dragen tevens bij aan de herhaalbaarheid van het onderzoek, zodat tijdens de nulmeting en de evaluatie na drie jaar vergelijkbare thema's aan bod komen.

Kader 3.2 – Aandachtspunt bij de kwalitatieve duiding

In een ideale situatie wordt de kwalitatieve duiding ingevuld door het spreken met arbeidsmigranten zelf. Op die manier kunnen ervaringen van arbeidsmigranten uit eerste hand gehoord en geduid worden. Echter, het is belangrijk te realiseren dat het werven en interviewen van arbeidsmigranten veel tijd in beslag neemt, en ingewikkeld kan zijn. Gebruik maken van het netwerk van verschillende sleutelpersonen uit de hierboven genoemde stichtingen kan behulpzaam zijn en de werving vereenvoudigen. Een tweede mogelijkheid is om een beroep te doen op het onderzoekspanel van Het Kenniscentrum Arbeidsmigranten. Indien tijd en inspanningen een dusdanige belemmering vormen voor een gedegen uitvoering, kan er ook gekozen worden voor een alternatieve benadering. Er kan dan gedacht worden aan een documentanalyse waarin al bestaande onderzoeken en interviews met arbeidsmigranten worden meegenomen, of door de gesprekken met de hierboven genoemde stichtingen verder te verdiepen.

3.3 Indicatoren doelstelling 2 – Gelijk speelveld

De tweede doelstelling, het waarborgen van een gelijk speelveld voor alle uit- en inleners, wordt gestimuleerd door de toelatingsplicht en het inleenverbod. Hieronder zijn indicatoren opgesteld die informatie geven over de mate waarin de toelatingsplicht en het inleenverbod wordt nageleefd. De toelatingsplicht zorgt ervoor dat malafide uitleners van de markt geweerd worden. Hiermee beoogt de Wtta een daling in het aantal overtredingen op de toelatingsplicht, omdat uitleners die actief blijven op de markt worden geprikkeld om zich aan de regels te houden, wat zorgt voor een gelijk speelveld. Door het inleenverbod wordt de regelovertreedende uitlener zichtbaar gemaakt, waardoor de NLA gericht kan optreden in het weren van malafide uitleners. Daarnaast maakt de aanspreekbaarheid het voor inleners een stuk riskanter en daarmee onaantrekkelijker om via een niet-toegelaten uitlener in te lenen. De Wtta beoogt daarom ook dat het aantal overtredingen op het inleenverbod na inwerkingtreding na verloop van tijd zal dalen, omdat meer inleners dan uitsluitend inlenen van toegelaten uitleners en de afzetmogelijkheden van regelovertreedende uitleners verkleind worden. Dit ondergraaft de marktpositie van regelovertreedende uitleners, wat zorgt voor een gelijk speelveld.

Het ongelijke speelveld wordt, zoals beschreven in de beleidstheorie, versterkt door een aantal factoren; een lage toetredingsdrempel, vluchtig ondernemerschap, de beperkte aanspreekbaarheid van buitenlandse uitleners, en dat inleners momenteel niet goed aanspreekbaar zijn. De lage toetredingsdrempel en beperkte aanspreekbaarheid van buitenlandse uitleners wordt aangepakt door de toelatingsplicht. Dat inleners momenteel niet goed aanspreekbaar zijn wordt aangepakt door het inleenverbod. Voor de toelatingsplicht en het inleenverbod zijn zoals hierboven beschreven, indicatoren opgesteld. Voor vluchtig ondernemerschap ontbreken nog indicatoren, en daarom zijn indicatoren opgesteld die informatie geven over de mate waarin vluchtig ondernemerschap plaatsvindt. Het vluchtig ondernemerschap wordt aangepakt met de toelatingsplicht. Doordat uitleners aan een toelatingsplicht moeten voldoen, wordt het voor malafide uitleners lastiger om een uitleenonderneming te starten of in bedrijf te houden. Daarnaast is de omvang van de waarborgsom een middel om tegen te gaan dat de onderneming plotsklaps stopt, waardoor vluchtig ondernemerschap naar verwachting zal afnemen.

Gelijk speelveld

De volgende indicatoren kunnen *kwantitatief* een beeld geven over de mate waarin het speelveld gelijk is:

Indicatoren gelijk speelveld		Bron
2.1	Aantal geconstateerde overtredingen van de toelatingsplicht (absoluut; aandeel totaal aantal inspecties; in Nederland en in buitenland gevestigde uitleners)	Nederlandse Arbeidsinspectie
2.2	Aantal geconstateerde overtredingen van het inleenverbod (absoluut; aandeel totaal aantal inspecties)	Nederlandse Arbeidsinspectie

De toelatingsplicht en het inleenverbod moeten ervoor zorgen dat malafide uitleners van de markt geweerd worden, waardoor een gelijk spelveld ontstaat. Daarom is gekozen voor indicatoren die de naleving van deze instrumenten meten. De beoogde trend is een daling in het aantal overtredingen op de toelatingsplicht en het inleenverbod. Echter, wordt bij de inwerkingtreding van de Wtta een aanvankelijke stijging verwacht in het aantal overtredingen. Vanwege de nieuwe en ingrijpende vereisten die aan de Wtta verbonden zijn, kunnen uit- en inleners mogelijk niet meteen voldoen aan de nieuwe vereisten. Het gevolg is dat het aantal overtredingen op de toelatingsplicht en het inleenverbod eerst kunnen stijgen. Op termijn wordt een daling verwacht. Daarom is het aan te bevelen om deze indicatoren, naast een evaluatie na drie jaar, ook jaarlijks te monitoren, zodat over een periode van drie jaar, en vervolgens iedere vijf jaar, een trend kan worden geschetst en een duidelijk beeld van de ontwikkelingen op deze indicatoren zichtbaar wordt.

De data om deze indicatoren *kwantitatief* te monitoren zijn beschikbaar bij de NLA als de Wtta in werking treedt. Het aantal geconstateerde overtredingen wordt afgezet tegen het totaal aantal inspecties; een toename van het aantal inspecties kan namelijk leiden tot een hoger aantal (geconstateerde) overtredingen. Ook wordt er bij data over het aantal overtredingen van de toelatingsplicht een uitsplitsing gemaakt naar in Nederland en in buitenland gevestigde uitleners. Voor het aantal overtredingen op het inleenverbod wordt geen uitsplitsing gemaakt, omdat de NLA hier niet op kan controleren in het buitenland.

Vluchtig ondernemerschap

Het aantal overtredingen op de toelatingsplicht en het inleenverbod geeft een eerste beeld van het spelveld. In aanvulling daarop zijn de volgende indicatoren opgenomen om zicht te krijgen op vluchtig ondernemerschap:

Indicatoren vluchtig ondernemerschap		Bron
2.3	Redenen voor een beroep op een waarborgsom	Toelatende instantie
2.4	Aantal oprichtingen en opheffingen in de uitleensector	CBS StatLine

De waarborgsom is een middel om vluchtig ondernemerschap tegen te gaan. Het beoogt te voorkomen dat uitleners arbeidskrachten of de staat geheel of gedeeltelijk laten opdraaien voor hun schulden. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer malafide uitleners lonen, premies, belastingen en boetes onbetaald laten, hun onderneming liquideren of failliet laten gaan, en vervolgens onder een andere noemer of in een andere hoedanigheid doorgaan met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. De verplichting om te voldoen aan de waarborgsom om toelating te verkrijgen, vermindert het profijt van vluchtig ondernemerschap en heeft zodoende een preventieve werking. Een uitlener die – na opheffing of faillissement van zijn onderneming – een nieuwe rechtspersoon opricht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, moet hiervoor opnieuw toelating aanvragen en financiële zekerheid stellen, en verliest daarmee het geld waarvoor hij zekerheid heeft gesteld.

De redenen voor een beroep op de waarborgsom kunnen inzicht geven in de mate waarin vluchtig ondernemerschap plaatsvindt, en of er daarmee een gelijk spelveld in de uitleensector bereikt wordt. Daarom is het belangrijk om redenen voor een beroep op de waarborgsom voor de evaluatie van de Wtta in kaart te brengen. Verschillende redenen kunnen leiden tot een beroep op de waarborgsom. Een beroep op de waarborgsom kan plaatsvinden als een uitlener zijn onderneming liquideert of failliet laat gaan en nog financiële verplichtingen heeft. Deze verplichtingen kunnen voortkomen uit: 1) achterstallig loon, 2) boetes voor overtredingen van arbeidswetten, of 3) onbetaalde belastingen, premies, en andere kosten opgelegd door de Belastingdienst. Redenen voor een beroep op de waarborgsom kunnen met data van de toelatende instantie *kwantitatief* gemonitord worden. Naast een evaluatie na drie jaar is aan te bevelen om deze indicator jaarlijks te monitoren, zodat over een periode van drie jaar, en vervolgens iedere vijf jaar, een trend kan worden geschetst van de ontwikkelingen op deze indicator.

Het aantal opheffingen en oprichtingen kan ook meer zicht geven op de mate waarin vluchtig ondernemerschap plaatsvindt, en de mate van dynamiek in de markt. Het aantal oprichtingen en opheffingen in de uitzendsector (SBI 78 uitzendbureaus en arbeidsbemiddeling) kan worden afgezet tegen het totale aantal opheffingen en oprichtingen. Ook kan een verschil berekend worden tussen het aantal oprichtingen en opheffingen. Bij een positief verschil zijn er bedrijven bijgekomen en bij een negatief verschil zijn er meer bedrijven opgeheven. Daarnaast kan de dynamiek in de markt gemeten worden door de (relatieve) volatiliteit te berekenen, die de som van het aantal oprichtingen en het aantal opheffingen in verhouding tot het totaal aantal ondernemingen weergeeft. Hierbij is de verwachting dat de inwerkingtreding van de Wtta een remmend effect zal hebben op het aantal nieuwe oprichtingen, want uitleners moeten immers voldoen aan de toelatingsplicht. Tegelijkertijd is de verwachting dat het aantal opheffingen ook op termijn zal afnemen. De toelatingsplicht fungeert als een drempel: alleen uitleners die kunnen (blijven) voldoen aan de toelatingsplicht zullen actief blijven. Hierdoor zal een deel van de uitleners die slechts kort actief zullen zijn, zich niet laten toelaten onder de Wtta. Door deze

indicator jaarlijks *kwantitatief* te monitoren kan over een periode van drie jaar een trend worden geschetst en wordt er een duidelijk beeld van de ontwikkelingen op deze indicator zichtbaar. Data over het aantal opheffingen en oprichtingen zijn beschikbaar via CBS StatLine. Deze cijfers worden per kwartaal gepubliceerd.

Kader 3.3 – Aandachtspunt bij het meten van vluchtig ondernemerschap

Een belangrijk aandachtspunt bij deze indicator is de onzekerheid over de vraag of de mate van vluchtig ondernemerschap kan worden vastgesteld op basis van het aantal oprichtingen en opheffingen. Enkele sociale partners wijzen erop dat malafide ondernemers mogelijk geen problemen ondervinden bij het voldoen aan een waarborgsom. Dat zal hen er mogelijk niet van weerhouden om een uitzendonderneming te starten of op te heffen. Daarnaast valt onder de Wtta een aanzienlijke groep organisaties die zich mogelijk nog niet bewust zijn van de wetgeving, wat deze voor hen inhoudt, en of ze in staat zijn om aan de waarborgsom te voldoen. Daarom adviseren de sociale partners om in aanvulling op deze indicator ook de redenen om te starten of te stoppen als uitlener kwalitatief in kaart te brengen.

Kwalitatieve duiding

Tot slot wordt de beoordeling van ontwikkelingen door experts toegevoegd als indicator om de ontwikkelingen en trends van de bovengenoemde indicatoren te beoordelen en te interpreteren, en om te beoordelen of het speelveld gelijk is.

Kwalitatieve duiding gelijk speelveld en vluchtig ondernemerschap		Bron
2.5	Beoordeling ontwikkelingen door experts	Kwalitatieve duidingssessies met experts

Bij het interpreteren van cijfers over aantal overtredingen op de toelatingsplicht en het inleenverbod moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met factoren, zoals de capaciteit van de NLA of een afname van het aantal uitleners. Daarnaast kunnen ontwijkconstructies de cijfers beïnvloeden; een daling in het aantal overtredingen kan bijvoorbeeld betekenen dat uitleners constructies buiten het stelsel om bedenken. Bij de interpretatie van de cijfers over het aantal oprichtingen en opheffingen is het van belang om meer zicht te krijgen op redenen om te starten of te stoppen als ondernemer in de uitleensector. Daarom is het belangrijk om samen met experts de ontwikkelingen te beoordelen, omdat niet altijd evident is hoe bepaalde trends geïnterpreteerd moeten worden, en of er daadwerkelijk een gelijk speelveld ontstaat. Bij experts kan worden gedacht aan wetenschappers of economische experts die iets kunnen zeggen over het aantal oprichtingen en opheffingen. Medewerkers van de NLA of sociale partners zoals de NBBU, ABU, FNV, CNV en VNO-NCW kunnen een beeld geven van de markt voor tba. Ook stellen we voor om te spreken met de toelatende instantie om vanuit hun perspectief naar de ontwikkelingen in de kwantitatieve data te kijken. De verschillende experts en betrokken partijen kunnen in een gesprek reflecteren op de huidige situatie en (verwachte) ontwikkelingen, evenals kwantitatieve data duiden. Door de interviews semigestructureerd te houden en topiclijsten op te stellen, wordt duidelijkheid gecreëerd over de onderwerpen die aan bod moeten komen. Deze topiclijsten dragen tevens bij aan de herhaalbaarheid van het onderzoek, zodat tijdens de nulmeting en de evaluatie na drie jaar vergelijkbare thema's aan bod komen.

3.4 De werking van de instrumenten

De werking van de Wtta is afhankelijk van de mate waarin de instrumenten een goede uitvoering kennen. Indicatoren die hier inzicht in kunnen geven zijn daarom relevant. Hierbij gaat het om indicatoren voor de werking van de toelatingsplicht, private-inspectieinstellingen, publiek toezicht, het openbare register en huisvestingskeurmerken. Ook indicatoren over de ervaringen van in- en uitleners zijn van belang voor de werking van de instrumenten.

Toelatingsplicht

Eén van de kernonderdelen van de Wtta is de toelatingsplicht; uitleners zullen toelating moeten verkrijgen voordat zij arbeidskrachten mogen uitleenen. Dit geldt voor alle rechtspersonen en ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. Om toelating te verkrijgen zullen uitleners moeten voldoen aan een aantal voorwaarden: naleven van de normen in het normenkader, overleggen van een rapport naleving normenkader, overleggen van een VOG, voldoen aan de waarborgsom, en registreren in het Handelsregister. Of een onderneming voldoet aan al deze vereisten, en dus toelating kan verkrijgen wordt beoordeeld door de toelatende instantie (TI) van het ministerie. Wel of niet voldoen aan de vereisten, en dus wel of geen toelating verkrijgen, heeft invloed op zowel de positie van de arbeidskrachten als het gelijke speelveld. Met de toelatingsplicht worden uitleners getoetst op de vereisten, met als gevolg dat de uitleners die

actief zijn op de markt zich beter aan de regels houden. Dit leidt tot een verbetering van de positie van arbeidskrachten. Ook beoogt de toelatingsplicht malafide uitleners te weren van de markt: wie zich niet aan de regels houdt of niet aan de vereisten voldoet, wordt – uiteindelijk – geweerd van de markt. Hiermee ontstaat op den duur een gelijk spelveld.

Het aanvragen van toelating en de toetsing of er (blijvend) wordt voldaan aan de vereisten, gebeurt in verschillende fases. Er kan dan ook op verschillende momenten een beslissing worden genomen of een uitlener toelating kan verkrijgen of behouden. Ten eerste moet er een aanvraagprocedure worden gestart; deze kan wel of niet in behandeling genomen worden door de TI. Wanneer deze niet in behandeling wordt genomen komt een onderneming niet in aanmerking voor toelating. Wanneer een aanvraagprocedure wel in behandeling wordt genomen, wordt er *inhoudelijk* beoordeeld of er toelating verleend kan worden. Tot slot kunnen uitleners die wel toelating hebben verkregen ook in een later stadium nog geweigerd worden voor toelating, geschorst worden, of de toelating kan volledig worden ingetrokken. Er zijn uiteenlopende redenen waarop er een besluit genomen kan worden:

- *Niet in behandeling nemen* kan het gevolg zijn van het niet overleggen van een VOG of het niet overleggen van een inspectierapport.
- *Weigering na inhoudelijke beoordeling* kan plaatsvinden bij het niet naleven van het normenkader, op basis van signalen van publiek toezicht of op basis van de Wet Bibob.
- *Weigering na toelating* kan optreden nadat een uitlener de waarborgsom niet aanlevert^{11 12}.
- *Schorsing* kan worden opgelegd bij het niet overleggen van een rapport over de naleving normenkader, niet-naleving van het normenkader, op basis van signalen van publiek toezicht, op basis van de Wet Bibob of het ontbreken van een inschrijving in Handelsregister.
- *Intrekking* kan plaatsvinden bij het niet overleggen van een rapport over de naleving van het normenkader na een hersteltermijn, niet-naleving van het normenkader, op basis van signalen van publiek toezicht, op basis van de Wet Bibob, het niet overleggen van een VOG bij een bestuurswissel of het ontbreken van een inschrijving in het Handelsregister.

Het aantal niet-in-behandeling-genomen aanvragen, weigeringen, schorsingen en intrekkingen van toelating geven een beeld van de mate waarin uitleners zich aan de vereisten voor de toelatingsplicht houden, en of daarmee de toelatingsplicht bijdraagt aan het behalen van doelstelling 1 en 2. Daarnaast geven de redenen voor het niet in behandeling nemen, weigeren, schorsen en intrekken een breder beeld van de vereisten waar uitleners wel en niet (meer) aan (kunnen) voldoen, of (minder) vaak aan kunnen voldoen. Deze indicatoren geven daarmee een beeld over welke factoren uitleners belemmeren om toegelaten te worden of te blijven voldoen aan de toelatingsplicht. Om zicht te krijgen op de toelatingsplicht zijn de volgende indicatoren opgesteld:

Om over drie jaar, en vervolgens iedere vijf jaar, een beeld te kunnen schetsen van de trends en de ontwikkelingen op deze indicatoren, wordt aangeraden om de indicatoren jaarlijks *kwantitatief* te meten, met data van de toelatende instantie. Op deze manier kan ook tussentijds worden beoordeeld hoe het toelatingsproces verloopt, en kunnen waar nodig verbeteringen in het proces worden doorgevoerd. Indicatoren over het niet in behandeling nemen en het weigeren van toelatingen moeten absoluut worden gemeten als aandeel van het totaal aantal aanvragen. Indicatoren over schorsingen of intrekkingen moeten ook absoluut worden gemeten, maar als aandeel van het aantal toegelaten uitleners.

Uitzonderingen op de toelatingsplicht

Indicatoren Toelatingsplicht		Bron
3.1	Aantal uitleners waarvan de aanvraagprocedure voor toelating niet in behandeling wordt genomen door TI	Toelatende instantie
3.2	Aantal uitleners dat na het doorlopen van de inhoudelijke beoordeling van de toelating niet wordt toegelaten door TI (weigering toelating na doorlopen inhoudelijke procedure)	
3.3	Aantal schorsingen bij de totstandhouding van de toelating	
3.4	Aantal intrekkingen met onvoldoende herstel na schorsing bij de totstandhouding van de toelating	
3.5	Aantal intrekkingen zonder schorsing bij de totstandhouding van de toelating (bij ernstige overtredingen)	
3.6	Aantal ontvangen aanvragen voor toelating	

¹¹ Bij deze indicator is het belangrijk om specifieke aandacht te hebben voor weigeringen van toelatingen door het niet betalen van de waarborgsom door kleine of startende ondernemers, om zo te bepalen of de waarborgsom voor deze ondernemers te hoog is.

¹² De financiële zekerheid vervalt voor ondernemingen die vier jaar actief zijn en in die periode aan hun verplichtingen hebben voldaan

Vervolg uitzonderingen op de toelatingsplicht

Indicatoren Toelatingsplicht		Bron
3.7	Redenen voor niet in behandeling nemen van de aanvraagprocedure (niet overleggen VOG; niet overleggen inspectierapport)	Toelatende instantie
3.8	Redenen voor weigering toelating na het doorlopen van inhoudelijke beoordeling (niet naleving normenkader; signalen publiek toezicht; Wet Bibob)	
3.9	Redenen voor weigering toelating (ontbreken waarborgsom)	
3.10	Redenen voor schorsing toelating (niet overleggen rapport normenkader; niet naleving normenkader; signalen publiek toezicht; Wet Bibob; ontbreken inschrijving in Handelsregister)	
3.11	Redenen intrekking toelating (na hersteltermijn niet overleggen rapport normenkader; niet naleving normenkader; signalen publiek toezicht; Wet Bibob; niet overleggen VOG bij bestuurswissel; ontbreken inschrijving Handelsregister)	
Alle indicatoren meten we absoluut, als aandeel totaal aantal aanvragen bij 3.1, 3.2, en als aandeel totaal aantal bestaande aanvragen bij 3.3, 3.4 en 3.5		

Bij het in kaart brengen van het aanvraagproces wordt ook aandacht besteed aan indicatoren die zicht geven op het gebruik en de redenen voor het gebruik van specifieke uitzonderingen op de toelatingsplicht, namelijk de ontheffingsregeling en de mogelijkheid om sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt bij een AMvB uit te zonderen van toelatingsplicht en de daarmee samenhangende verplichtingen. Hiervoor zijn de volgende indicatoren opgesteld:

Indicatoren aanvraagproces toelating		Databron
4.1	Aantal ontvangen aanvragen ontheffingsregeling voor klein tba (< 10% en < 5 miljoen omzet tba binnen de totale omzet)	Toelatende instantie
4.2	Aantal toekenningen aanvragen ontheffingsregeling voor klein tba (absoluut; aandeel totaal aantal aanvragen)	
4.3	Aantal weigeringen aanvragen ontheffingsregeling voor klein tba (absoluut; aandeel totaal aantal aanvragen)	
4.4	Aantal intrekkingen ontheffingsregeling voor klein tba (absoluut; aandeel totaal aantal bestaande aanvragen)	
4.5	Redenen weigering aanvragen ontheffingsregeling voor klein tba (niet voldoen aan voorwaarden ontheffing; Wet Bibob)	
Dit betreft uitleenondernemingen, niet zijnde een uitzendbureau met minder dan 10 procent omzet uit het ter beschikking stellen van arbeid of maximaal €5 miljoen omzet uit het ter beschikking stellen van arbeid.		
4.6	Redenen intrekking ontheffingsregeling voor klein tba (grond voor verlenging vervalt; niet langer voldoen aan de voorwaarden ontheffing; onvolledige of onjuiste informatie verstrekt aan minister; Wet Bibob)	Toelatende instantie
Een ontheffingsregeling kan worden geweigerd als niet aan de voorwaarden van de ontheffing wordt voldaan of op basis van de Wet Bibob. Intrekking kan plaatsvinden als de grond voor verlenging vervalt, uitleners niet langer voldoen aan de voorwaarden van de ontheffingsregeling, er onvolledige of onjuiste informatie aan de minister wordt verstrekt of op basis van de Wet Bibob.		
4.7	Aantal uitzonderingen toelatingsplicht voor sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt	Toelatende instantie
4.8	Redenen uitzondering toelatingsplicht voor sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt	
Deze gegevens bieden inzicht in de mate waarin bepaalde sectoren of marktsegmenten zijn vrijgesteld van de Wtta en de redenen achter deze uitzonderingen.		

We adviseren om, naast een evaluatie na drie jaar, deze indicatoren jaarlijks *kwantitatief* te monitoren met gegevens van de toelatende instantie. Op deze manier kan tussentijds inzicht worden verkregen in het gebruik en de redenen voor het gebruik van uitzonderingen, en kunnen waar nodig aanpassingen worden doorgevoerd in de voorwaarden voor uitzonderingen. Deze indicatoren moeten absoluut worden gemeten, en als aandeel van het totaal aantal aanvragen. Het aantal ontvangen aanvragen 'ontheffingsregeling klein tba' hoeft alleen absoluut worden gemeten.

Aantal toegelaten uitleners

Verder zijn twee indicatoren toegevoegd die inzicht geven in het voorlopig en totaal aantal toegelaten uitleners:

Indicatoren aantal toegelaten uitleners		Databron
4.9	Aantal voorlopig toegelaten uitleners (cumulatief; in en buiten Nederland)	Toelatende instantie
4.10	Totaal aantal toegelaten uitleners (cumulatief; in en buiten Nederland)	

Het aantal voorlopig toegelaten uitleners is relevant in het kader van het overgangsrecht. Het overgangsrecht geeft uitleners de mogelijkheid om zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking te blijven stellen en om dat te blijven doen indien er niet tijdig een beslissing wordt gemaakt over hun aanvraag. De wetgever houdt er namelijk rekening mee dat de capaciteit van private inspectie-instellingen in de eerste periode mogelijk tekort zal schieten. Het is dus van belang om het aantal voorlopig toegelaten uitleners te monitoren, dit helpt te begrijpen hoe de capaciteit van de private inspectie-instellingen zich verhoudt tot de vraag en de voortgang van toelatingsaanvragen. Na drie jaar biedt deze informatie tevens inzicht in de werking van het overgangsrecht en kan de voortgang van toelatingsaanvragen worden meegenomen in de beoordeling van de werking van het toelatingsstelsel. Daarnaast is het belangrijk om het aantal (voorlopig) toegelaten uitleners te monitoren en daarbij ook onderscheid te maken in het aantal (voorlopig) toegelaten uitleners binnen Nederland en daarbuiten. Dit biedt inzicht in de prevalentie en incidentie van uitleners die onder het toelatingsstelsel vallen, zowel nationaal als internationaal. Door deze gegevens te analyseren, kan inzicht verkregen worden in hoe het toelatingsstelsel zich jaarlijks ontwikkelt en welke trends er zijn. Daarom wordt aanbevolen om ook deze indicatoren jaarlijks *kwantitatief* te monitoren met data van de toelatende instantie, alsook te evalueren na drie jaar.

Inspectierapporten: onderzoeken naleving normenkader

Eén van de kernelementen van de wet is dat uitleners alleen arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen als zij worden toegelaten (toelatingsplicht). Uitleners moeten aan de normen in het normenkader voldoen om te kunnen worden toegelaten. De minister is verantwoordelijk voor het opstellen en bijhouden van het normenkader. Private inspectie-instellingen controleren of de eisen in het normenkader worden nageleefd en leggen dat vast in een inspectierapport. De minister beoordeelt vervolgens of een uitlener toegelaten wordt en kan daarbij ook andere informatie benutten, zoals gegevens van de Belastingdienst en de NLA. Om het onderzoek op de naleving van de toelatingsplicht, van met name het normenkader, te monitoren zijn de volgende indicatoren opgesteld:

Indicatoren inspectierapporten: onderzoeken naleving normenkader		Databron
5.1	Aanwezigheid van inspectierapporten en gegevens van publieke toezichthouders (NLA en Belastingdienst)	Toelatende instantie
5.2	Ervaren gebruik van toelatende instantie met inspectierapporten en gegevens van publieke toezichthouders (NLA en Belastingdienst)	
5.3	Aantal rapporten met non-conformiteiten per element in het normenkader	

Gegevens over de aanwezigheid van inspectierapporten en gegevens van publieke toezichthouders kunnen meer zicht geven op de mate waarin private inspectie-instellingen periodieke controles (kunnen) uitvoeren. In het toelatingsstelsel moeten alle uitleners met behulp van controles periodiek onderbouwen dat ze het normenkader naleven. Of publieke toezichthouders gegevens delen is ook relevant om te monitoren. Dit is geen verplichting, maar gegevens van publieke toezichthouders kunnen van belang zijn voor het besluit van de minister om toelating te verlenen. Vervolgens is het ook van belang om inzicht te krijgen in wat de toelatende instantie met deze signalen doet en of de inspectierapporten en gegevens van de NLA en Belastingdienst ook tot een andere beslissing leiden in het besluitvormingsproces voor toelating.

Data over het aantal non-conformiteiten per element in het normenkader kunnen inzicht bieden in de mate waarin het normenkader bestaat uit de juiste normen. Mocht er een norm in het normenkader zijn waar weinig uitleners aan voldoen dan kan de minister zich afvragen of de juiste normen zijn opgesteld.

Er wordt aanbevolen om deze indicatoren, naast de evaluatie na drie jaar, jaarlijks *kwantitatief* te monitoren met data van de toelatende instantie (5.1 en 5.3), of door in gesprek te gaan met de toelatende instantie (5.2). Door deze indicatoren jaarlijks te monitoren kan tussentijds een beeld worden gevormd van de onderzoeken op de naleving van de toelatingsplicht en kunnen waar nodig aanpassingen worden doorgevoerd in de onderzoeken voor naleving van het of het normenkader zelf.

Aanvraagproces accreditatie en aanwijzing private inspectie-instellingen

Voordat de private inspectie-instellingen inspecties periodiek bij uitleners kunnen uitvoeren, zullen ze door de Raad van Accreditatie (RvA) geaccrediteerd moeten worden. Om inzicht te geven in dit accreditatieproces zijn de volgende indicatoren opgesteld:

Indicatoren aanvraagproces accreditatie		Databron
6.1	Aantal aanvragen van private inspectie-instellingen voor accreditatie (bij RvA) in het kader van de Wtta	Raad voor accreditatie
6.2	Aantallen toekenningen, weigeringen en openstaande aanvragen accreditatie in het kader van de Wtta	
6.3	Redenen weigering aanvragen accreditatie in het kader van de Wtta	

Naast accreditatie zullen private inspectie-instellingen ook nog moeten worden aangewezen door de minister. De toelattende instantie voert deze aanwijzingen uit, om dit te monitoren zijn indicatoren opgesteld die inzicht geven in:

Indicatoren aanwijzing private inspectie-instellingen		Databron
6.4	Aantal aanvragen van private inspectie-instellingen voor aanwijzing als private inspectie-instellingen (bij TI)	Toelattende instantie
6.5	Aantal toekenningen, weigeringen, schorsingen of intrekkingen van aanwijzingen private inspectie-instellingen	
6.6	Redenen weigering, schorsing of intrekking	

Ook is een indicator opgesteld om de **totale inspectiecapaciteit van de private inspectie-instellingen (fte)** te meten. De capaciteit van de instellingen is van belang voor de uitvoerbaarheid van het toelatingsstelsel. Op dit moment is de capaciteit die nodig zal zijn nog niet afdoende; het is daarbij van belang om te blijven monitoren of, en in welke mate, de capaciteit wordt opgeschaald, zodat periodieke inspecties in het kader van de Wtta uitgevoerd kunnen worden.

Indicatoren capaciteit private inspectie-instellingen		Databron
6.7	Totale inspectiecapaciteit private inspectie-instellingen (fte)	Private inspectieinstellingen

Er wordt aanbevolen om de bovenstaande indicatoren na drie jaar te evalueren en jaarlijks *kwantitatief* te monitoren met de data van de RvA, de toelattende instantie en private inspectie-instellingen. Op deze manier kan inzicht worden verkregen in hoe de markt van private inspectie-instellingen zich de komende jaren ontwikkelt. Er wordt verwacht dat het om een beperkt aantal inspectie-instellingen gaat, waardoor uitsluitend kwantitatieve monitoring mogelijk minder passend is. Als aanvulling of alternatief wordt daarom aanbevolen om ook kwalitatief met de RvA, de toelattende instantie en private inspectie-instellingen in gesprek te gaan over het accreditatieproces, de aanwijzing en de capaciteit van private inspectie-instellingen.

De RvA bevat data over het aantal aanvragen en het aantal verleende, geweigerde, geschorste of ingetrokken accreditaties. De aantallen hierover zijn openbare informatie. De RvA doet geen inhoudelijke mededelingen over beoordelingen en redenen voor eventuele weigeringen. De RvA is gebonden aan de EN-ISO/IEC 17011-norm. Deze norm is van toepassing op alle accreditatieinstellingen die deel willen uitmaken van internationale koepelorganisaties voor accreditatieinstellingen. Deelname aan deze koepels is weer een vereiste om als nationale accreditatieinstelling te kunnen functioneren. Een belangrijk element van deze norm is de vertrouwelijkheid van gegevens. Om deze reden deelt de RvA geen rapporten van beoordelingen. Mocht informatie in het kader van de evaluatie van de Wtta hierover nodig zijn dan kan de toelattende instantie rechtstreeks rapportages van de RvA opvragen bij de inspectie-instellingen, of bij de RvA beoordelingsrapporten opvragen. Het is volgens de RvA niet ongebruikelijk dat een bevoegde autoriteit, die verantwoordelijk is voor het afgeven van erkenningen of aanwijzingen, de rapporten opvraagt bij de betreffende instelling en dit als voorwaarde opneemt in haar beschikking.

De toelattende instantie beschikt over data over het aantal aanvragen en toekenningen, en het aantal weigeringen, schorsingen of intrekkingen van aanwijzingen en redenen daarvoor. Het aantal fte van private inspectie-instellingen zal direct bij deze instellingen moeten worden opgevraagd. Aangezien dit bedrijfsinformatie betreft, is het mogelijk dat ze deze informatie niet willen aanleveren of niet specifiek kunnen aangeven hoeveel fte daadwerkelijk wordt ingezet voor inspecties in het kader van de Wtta. Mocht deze data niet beschikbaar zijn, dan is een alternatief om met de private inspectie-instellingen in gesprek te gaan over de capaciteit die ze inzetten voor de uitvoering van inspecties in het kader van de Wtta, en de mate waarin deze capaciteit toereikend is.

Publiek toezicht

Het publieke toezicht is noodzakelijk voor een effectieve werking van de Wtta. De NLA houdt toezicht op de toelatingsplicht en het inleenverbod om te waarborgen dat niet-toegelaten uitleners van de markt geweerd kunnen worden, waarvoor bij doelstelling 2 al indicatoren zijn opgesteld. De Wtta introduceert ook een nieuwe bevoegdheid, namelijk het opleggen van een last onder dwangsom. Om aan deze taakstelling te kunnen voldoen wordt de NLA met 135 fte uitgebreid en krijgt ze structureel 10,5 miljoen euro voor de intensivering van het toezicht en ondersteunende functies in de handhavingsketen. Ook is publiek toezicht noodzakelijk om te blijven handhaven op arbeidswetten, zoals de Wml, de WagwEU en de Wav. Om inzicht te krijgen in de uitvoering van het publieke toezicht, de uitvoeringscapaciteit, en om te waarborgen dat voldoende capaciteit in de komende jaren blijft bestaan, zijn de volgende indicatoren opgesteld:

Indicatoren publiek toezicht		Databron
7.1	Aantal fte Nederlandse Arbeidsinspectie	Nederlandse Arbeidsinspectie
7.2	Aantal onderzoeken Nederlands Arbeidsinspectie	

Een aandachtspunt bij het aantal fte is dat het aantal fte specifiek voor de Wtta niet kan worden vastgesteld. Er worden geen aparte inspecteurs aangesteld voor de Wtta; het betreft het totaal aantal fte binnen de NLA. Dit impliceert dat aanvullende gesprekken met de NLA noodzakelijk zijn om te bepalen of de capaciteit daadwerkelijk is uitgebreid in het kader van de Wtta. Het totale aantal fte kan bijvoorbeeld in kleine mate stijgen, maar dat betekent niet altijd dat er geen uitbreiding in het kader van de Wtta heeft plaatsgevonden. Het is ook mogelijk dat er sprake is van uitbreiding, maar dat er tegelijkertijd op andere afdelingen binnen de NLA is bezuinigd op personeel. Een aandachtspunt bij het aantal inspecties, is dat inspecties betrekking hebben op meerdere artikelen en feiten, daarom is het totaal aantal inspecties voor specifiek de Wml, WagwEU en de Wav bij de NLA niet te achterhalen.

Ten slotte ziet de NLA toe op de naleving van de administratie- en meldplicht. Om inzicht te krijgen in de uitvoering van het publieke toezicht in het kader van de administratie- en meldplicht zijn de volgende indicatoren opgesteld:

Indicatoren publiek toezicht		Databron
7.3	Aantal overtredingen administratie- en meldplicht door uitleners (absoluut; aandeel totaal aantal inspecties)	Nederlandse Arbeidsinspectie
7.4	Aantal overtredingen administratieplicht door inleners (absoluut; aandeel totaal aantal inspecties)	
Aantal geconstateerde overtredingen van de toelatingplicht en het inleenverbod staan bij 2.1 en 2.2		

Er wordt aanbevolen om de bovenstaande indicatoren, naast een evaluatie na drie jaar, jaarlijks *kwantitatief* te monitoren met data van de NLA. Op deze manier kan inzicht worden verkregen in hoe de uitvoering van het publieke toezicht zich de komende jaren ontwikkelt. Gegevens over het aantal fte bij de NLA worden gerapporteerd in de jaarverslagen van de NLA. Het aantal inspecties is beschikbaar in de data van de NLA. Gegevens over het aantal overtredingen op de administratie- en meldplicht zijn na inwerkingtreding van de Wtta beschikbaar bij de NLA. Het aantal geconstateerde overtredingen wordt absoluut gemeten en als aandeel van het totaal aantal inspecties.

Openbaar register

Een inlener kan het register raadplegen om vast te stellen of hij arbeidskrachten inleent van een toegelaten uitlener. Daarmee is het openbaar register ondersteunend bij de aanspreekbaarheid van inleners. Daarvoor is het van belang dat een inlener gebruik maakt van het openbaar register, en dat in de evaluatie van de wet het [aantal raadplegingen openbaar register uitleners \(indicator 8.1\)](#) wordt gemonitord. Het openbaar register bevat ook informatie over private inspectie-instellingen, waarmee uitleners een private inspectie-instelling kunnen kiezen. Daarom is het in de evaluatie van de wet ook van belang om het [aantal raadplegingen openbaar register aangewezen inspectie-instellingen \(indicator 8.2\)](#) te monitoren. We adviseren om beide indicatoren na drie jaar te evalueren en jaarlijks *kwantitatief* te meten met data van de toelatende instantie, om zicht te krijgen op hoe het gebruik van het openbaar register zich de komende jaren ontwikkelt.

Indicatoren openbaar register		Databron
8.1	Aantal raadplegingen openbaar register uitleners	Toelatende instantie
8.2	Aantal raadplegingen openbaar register aangewezen inspectie-instellingen	

Huisvestingskeurmerken

Een ander belangrijk instrument in de Wtta, zijn de huisvestingskeurmerken waarmee de kwaliteit van huisvesting wordt gewaarborgd. Daarom zijn verschillende indicatoren opgesteld die inzicht kunnen geven in het aantal ondernemingen met of zonder huisvestingskeurmerk, of die hun keurmerk intrekken.

Indicatoren huisvestingskeurmerken		Databron
9.1	Aantal aanvragen huisvestingskeurmerken	SNF en het AKF
9.2	Aantal toekenningen van een keurmerk (ondernemingen, locaties en aantal bedden; absoluut; aandeel van de aanvragen)	
9.3	Aantal afwijzingen (absoluut; aandeel van de aanvragen)	
9.4	Aantal aanvragen nog in behandeling (absoluut; aandeel van de aanvragen)	
9.5	Aantal ondernemingen die keurmerken intrekken (absoluut; aandeel van het totaal aantal ondernemingen met keurmerk)	
9.6	Totaal aantal ondernemingen met keurmerk (cumulatief)	
9.7	Totale capaciteit met huisvestingskeurmerk (aantal locaties en aantal bedden)	

Data met betrekking tot overtredingen bij huisvestingskeurmerken worden bijgehouden door de organisaties die de huisvestingkeurmerken afgeven. Momenteel zijn er twee partijen actief die geaccrediteerde huisvestingkeurmerken mogen verlenen: SNF en het AKF. Het beheer van het AKF-keurmerk ligt bij LTO Nederland. Ze kunnen op een gewenst moment data leveren over de bovenstaande indicatoren. Het SNF-register wordt maandelijks bijgewerkt; het AKF-register is minder groot, en wordt daarom bijgewerkt indien nodig.

Gegevens over het aantal toekenningen, afwijzingen, aanvragen in behandeling, moeten geïnterpreteerd worden als absoluut getal en als aandeel van het totaal aantal aanvragen. Het aantal ingetrokken keurmerken moet geïnterpreteerd worden als absoluut getal en als aandeel van het totaal aantal ondernemingen met keurmerk. Om zicht te krijgen op hoe het gebruik van de huisvestingskeurmerken zich de komende jaren ontwikkelt, wordt aanbevolen om deze indicatoren, naast een evaluatie na drie jaar, jaarlijks *kwantitatief* te meten. Een aandachtspunt bij het analyseren van deze data is dat het aantal woonruimtes door het jaar heen kan fluctueren als gevolg van seizoenswerk. Daarom wordt aanbevolen de cijfers per kwartaal te analyseren, zodat seizoenseffecten kunnen worden geïdentificeerd of uitgesloten.

Ervaringen in- en uitleners

Met de invoering van de Wtta krijgen uit- en inleners te maken met allerlei nieuwe verplichtingen om in het nieuwe stelsel arbeidskrachten te kunnen uit- of inlenen. Uitleners zijn bijvoorbeeld verplicht om financiële zekerheid te garanderen door aan een waarborgsom te voldoen en door zich in te schrijven in het Handelsregister. Inleners zijn bijvoorbeeld verplicht om uiterlijk op de dag van de aanvang van de terbeschikkingstelling in de administratie op te nemen dat ze arbeidskrachten inlenen. Daarom is het voor de evaluatie van Wtta van belang om de [ervaringen van in- en uitleners met nieuwe verplichtingen \(Indicator 10.1. – 10.2\) kwalitatief](#) te meten.

Indicatoren ervaringen in- en uitleners		Databron
10.1	Ervaringen inleners met nieuwe verplichtingen	Kwalitatief onderzoek
10.2	Ervaringen uitleners met nieuwe verplichtingen	
10.3	Gepercipieerde pakkans bij overtredingen toelatingsplicht uitleners	
10.4	Gepercipieerde pakkans bij overtreding inleenverbod inleners	

Hierbij kan specifiek worden onderzocht hoe de regeldruk, toelatingsprocedure, periodieke inspecties, administratie- en meldplicht wordt ervaren, en in hoeverre deze nieuwe administratieve en financiële lasten opwegen tegen de doelstellingen van de Wtta. Deze indicatoren zijn ook van belang omdat Wtta de mogelijkheid heeft opgenomen om sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt bij een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) uit te zonderen van toelatingsplicht en de daarmee samenhangende verplichtingen. Naast een evaluatie na drie jaar kan het jaarlijks monitoren van de ervaringen van in- en uitleners zicht geven op hoe de administratieve en financiële lasten zich de komende jaren ontwikkelen. Informatie over de ervaringen van in- en uitleners kunnen verzameld worden bij de in- en uitleners zelf, of bij sociale partners.

Ook de [gepercipieerde pakkans bij overtredingen op de toelatingsplicht bij uitleners en bij inleners op het inleenverbod \(indicator 10.3 – 10.4\)](#) is relevant om *kwalitatief* te meten. Momenteel wordt de gepercipieerde pakkans als klein ervaren. Daarnaast zijn inleners momenteel ook in beperkte mate aanspreekbaar, wat maakt dat ook zij een rol hebben in de instandhouding van malafide praktijken wanneer ze goedkoop arbeid inhuren. Met de inwerkingtreding van de Wtta

wordt verwacht dat de gepercipieerde pakkans omhoog gaat, door toezicht op de toelatingsplicht en omdat inleners in de Wtta wel aanspreekbaar zijn. Daarnaast is de verwachting, hoe hoger de pakkans, hoe meer uit- en inleners (blijven) voldoen aan de Wtta. Het jaarlijks monitoren van deze indicatoren kan zicht geven op de mate waarin de pakkans daadwerkelijk als hoger wordt ervaren. Informatie over de gepercipieerde pakkans kan verzameld worden bij in- en uitleners zelf, of bij sociale partners.

3.5 Het meten van context- en overige factoren

Het bereiken van de doelen van de Wtta wordt ook door andere factoren beïnvloed dan door de Wtta alleen. Voor de evaluatie van de Wtta is het nodig zicht te krijgen op deze contextfactoren. Om die reden is het van belang om de relevante maatschappelijke, economische en politieke trends en de beleidsmatige ontwikkelingen in beeld te brengen en te duiden. Daarnaast dient de samenwerking tussen de verschillende partijen te worden gemonitord, ten behoeve van het slagen van de Wtta. Dit is geen contextfactor, maar een voorwaarde voor een goede werking van de Wtta. Bij het duiden van de effecten van de Wtta is ook aandacht voor de omvang van de uitleenmarkt en neveneffecten op arbeidsomstandigheden.

Beleid

De Wtta staat niet los van andere ontwikkelingen in de maatschappij, de economie, de politiek en het beleid. Effecten van de Wtta kunnen mogelijk beïnvloed worden door andere ontwikkelingen. Daarom is het van belang om bij de duiding en interpretatie van de resultaten ook een indicator op te nemen die **relevante maatschappelijke, economische en politieke trends (indicator 11.1)** in kaart brengt die van invloed kunnen zijn op de werking van de Wtta.

Contextindicatoren - beleid		Databron
11.1	Relevante maatschappelijke, economische en politieke trends	Kwalitatief onderzoek
11.2	Beleidsmatige ontwikkelingen, waaronder: • Maatregelen commissie-Roemer, Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) en aangekondigd arbeidsmarktpakket • Maatregelen regulering van de uitzendbranche • Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) en aanpak schijnzelfstandigheid • Wet goed verhuurderschap (Wgv) • Maatregelen versterking toezicht en handhaving bij verschillende partners in de keten (Arbeidsinspectie, Belastingdienst, SVB, UWV en gemeenten)	

Deze indicator biedt inzicht in algehele ontwikkelingen in de samenleving, met betrekking tot de arbeidsmarkt(beleid), migratie(beleid) en de woningmarkt. Daarnaast kan er met deze indicator een beeld gevormd worden van het sentiment in de maatschappij en politiek met betrekking tot de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten. Om zicht te krijgen op relevante maatschappelijke, economische en politieke trends, is het aanbevolen om naast een evaluatie na drie jaar deze indicator jaarlijks *kwalitatief* te meten, door middel van een deskstudie en verdiepende gesprekken met betrokken partijen en experts. Daarnaast is een indicator opgesteld om de effecten van een aantal specifieke **beleidsmatige ontwikkelingen (indicator 11.2)** in kaart te brengen die mogelijk van invloed zijn op de effecten van de Wtta. De volgende wet- en maatregelen zijn in ieder geval relevant:

- **Maatregelen commissie Roemer:** het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer heeft 50 aanbevelingen gedaan om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren¹³. Dit komt overeen met één van de doelstellingen van de Wtta om de positie van arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld, en in het bijzonder die van arbeidsmigranten, te verbeteren. De verwachting is dat de werking van de Wtta ook beïnvloed kan worden door andere maatregelen uit het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, indien deze worden uitgevoerd. Bij de duiding en interpretatie van de resultaten zal dit moeten worden meegenomen.
- **Aangekondigd arbeidsmarktpakket:** naast de Wtta, zijn er meerdere maatregelen in gang gezet die de positie van arbeidsmigranten verbeteren.¹⁴ Hierbij kan gedacht worden aan het verbeteren van de registratie van arbeidsmigranten, maatregelen om de informatievoorziening aan arbeidsmigranten te versterken, hun zelfredzaamheid te bevorderen en hun toegang tot het recht te verbeteren.
- **Wet arbeidsmarkt in balans:** in de Wab zijn meerdere maatregelen opgesteld om zowel zekerheid als flexibiliteit voor werkenden en werkgevers te bevorderen. Zo zijn er onder andere maatregelen opgesteld voor contracten van seizoenwerkers. Een onderdeel daarvan is dat de tijd tussen de contracten wordt verkort van zes naar drie maanden.

¹³ Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan. Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020.

¹⁴ Memorie van toelichting Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, pagina 11.

Ook voor werknemers met een oproepcontract is er een aantal zaken gewijzigd. Zo moeten ze minstens vier dagen van tevoren opgeroepen worden voor werk en geldt deze termijn ook voor het opzeggen van het contract. Daarnaast moet er na twaalf maanden een vaste arbeidsomvang worden verleend. Werknemers met een payrollcontract krijgen minimaal dezelfde arbeidsvoorwaarden en dezelfde rechtspositie als werknemers die in dienst zijn van het bedrijf. Payrolling valt ook onder de reikwijdte van de toelatingsplicht, en daarmee kunnen de bepalingen van de Wab ook van invloed zijn op de positie van arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld. Ook bestaat de mogelijkheid dat bij de inwerkingtreding van de Wtta er verschuivingen plaatsvinden naar andere typen arbeidsrelaties, zoals oproepconstructies. Hier zal rekening mee gehouden moeten worden bij het duiden van de effecten van de Wtta.

- *Maatregelen regulering van de uitzendbranche:* in het kader van een betere regulering van de uitzendbranche is ten eerste de regulering van flexibele contracten van belang. Maatregelen om deze regulering te realiseren richten zich op aanscherping van de regels rondom uitzend- en oproepwerk. Hierdoor krijgen werknemers meer zekerheid en kunnen draaideurconstructies worden aangepakt. Ook worden de regels rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie verduidelijkt en worden deze voor werkenden met een meer kwetsbare onderhandelingspositie beter opeisbaar gemaakt. Daarnaast wordt er gewerkt aan een wetsvoorstel om de maximale termijn voor het inlenen van uitzendkrachten te beperken tot 36 maanden. Na deze periode moet de inlener de uitzendkracht een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aanbieden. Ook worden de mogelijkheden onderzocht voor een verbod op uitzendwerk in bepaalde sectoren, naar aanleiding van misstanden, in met name de vleessector. Door deze maatregelen wordt de positie van kwetsbare werkenden versterkt, en daarom zijn deze maatregelen van belang om rekening mee te houden bij de interpretatie en duiding van resultaten over de werking van de Wtta.
- *Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) en aanpak schijnzelfstandigheid:* een tweede manier om de uitzendbranche beter te reguleren is door verbetering en intensivering van de handhaving op schijnzelfstandigheid. Het kabinet is voornemens om verschillende maatregelen in te zetten voor de aanpak van schijnzelfstandigheid: 1) vanaf 2025 de handhaving op de wet DBA verbeteren en intensiveren door strenger te controleren op schijnzelfstandigheid; 2) inzetten op een gelijk speelveld voor contractvormen met betrekking tot de sociale zekerheid en fiscaliteit; en 3) meer duidelijkheid creëren over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige buiten dienstbetrekking (beoordeling arbeidsrelaties) alsmede het ondersteunen van werkenden om hun rechtspositie op te eisen (gezagscriterium). Deze maatregelen kunnen waterbedeffecten richting zelfstandige contractvormen voorkomen en kunnen daarmee ook de ontwijking van de toelatingsplicht aanpakken. Daarnaast kunnen deze maatregelen ook gevolgen hebben voor het aantal uitzendkrachten; als er minder gebruik kan worden gemaakt van zzp'ers, zal een deel zich mogelijk laten inhuren via een andere constructie zoals uitzendwerk of detachering.
- *Wet goed verhuurderschap (Wgv):* de kwetsbaarheid van specifiek arbeidsmigranten wordt versterkt wanneer ze ook afhankelijk zijn van de uitlener voor onder andere hun huisvesting. Deze afhankelijkheid wordt niet in zijn geheel geadresseerd door de Wtta. Echter, bij de inwerkingtreding van de Wtta wordt wel verwacht dat de Wtta een positief effect heeft op de kwaliteit van de huisvesting. Maar voor een vollediger interpretatie en duiding van de kwaliteit van huisvesting moet de Wgv worden meegenomen. Deze wet beoogt de misstanden met huisvesting aan te pakken en te reguleren. Ook aanpalend gemeentebestuur over huisvesting dat mogelijk de kwaliteit, en beschikbaarheid van huisvesting kan beïnvloeden, is van belang om mee te nemen in de duiding van de effecten van het huisvestingsvereiste in de Wtta.
- *Maatregelen versterking toezicht en handhaving bij verschillende partners in de keten:* om de misstanden bij arbeidsmigranten aan te pakken worden er ook maatregelen in gang gezet voor het versterken van het toezicht en de handhaving bij verschillende partners in de keten (de NLA, de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten). Deze maatregelen kunnen van invloed zijn op de werking en resultaten van de Wtta, en zijn daarom belangrijk om mee te nemen bij de interpretatie en duiding van resultaten.

Ontwikkelingen op deze beleidsthema's kunnen naast de evaluatie na drie jaar ook jaarlijks *kwalitatief* gemonitord worden. Op deze manier kan bepaald worden wat hun invloed is op indicatoren die gaan over de werking en/of de uitkomsten van de Wtta. Informatie over de ontwikkelingen op deze beleidsthema's kan enerzijds worden opgehaald door het onderzoeken van (beleids)documentatie en het raadplegen van onderzoeken die effecten van deze wetgeving duiden. Anderzijds door het voeren van verdiepende gesprekken met betrokken partijen en experts op het gebied van bovenstaande beleidsthema's. Met deze gesprekken kan een inschatting worden gemaakt of de effecten van het aanpalende beleid ook daadwerkelijk invloed heeft (gehad) op de effecten van de Wtta. Gesprekken kunnen gevoerd worden met experts van Het Kenniscentrum Arbeidsmigranten, of met experts binnen de wetenschap. Daarnaast kunnen gesprekken met medewerkers van uitvoeringsorganisaties (de NLA, de Belastingdienst, SVB, UWV, en gemeenten) worden gevoerd over hun ervaringen met bovengenoemde wet- en regelgeving en hoe dit een uitwerking heeft op de Wtta. Hetzelfde

geldt voor sociale partners zoals FNV en CNV. Om specifiek de wetgeving rondom huisvesting te duiden zijn gesprekken met Aedes, SNF, het AKF, of VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) van belang.

Samenwerking

De nieuwe eisen van de Wtta vragen om samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de betrokken stelselpartijen (te weten de minister, de NLA, de Belastingdienst en gemeenten) en private inspectie-instellingen. Samenwerken en het uitwisselen van gegevens en informatie is cruciaal voor de werking van de verschillende instrumenten, en daarmee een voorwaarde voor het effect van de Wtta. Daarom wordt een indicator opgenomen over de [beoordeling samenwerking/gegevensuitwisseling tussen stelselpartijen en met private inspectie-instellingen \(indicator 12.1\)](#). Aanbevolen wordt om deze contextfactor naast de evaluatie na drie jaar jaarlijks *kwalitatief* te meten door gesprekken te voeren met de verschillende betrokken partijen, zoals hierboven genoemd, om zicht te krijgen op hoe ze de samenwerking en gegevensuitwisseling in de komende jaren beoordelen.

Contextindicatoren - samenwerking		Databron
12.1	Beoordeling samenwerking/gegevensuitwisseling tussen stelselpartijen (de minister, de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, gemeenten) en met private inspectie-instellingen	Kwalitatief onderzoek

Overig

De Wtta richt zich op het weren van malafide uitleners in de markt. Dit roept de vraag op wat ondernemers zullen doen: zullen ze zich aanpassen en binnen de kaders van de wet opereren, zullen ze geen toelating aanvragen en de activiteiten staken, of zullen ze alternatieve constructies bedenken om de regels te omzeilen? Daarnaast is het relevant om ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in beeld te brengen om een indruk te krijgen van verdere context zoals conjunctuur. De volgende indicatoren zijn opgesteld om inzicht te krijgen in de invloed van de Wtta op de totale omvang van de uitleenmarkt:

Overige contextindicatoren - omvang		Databron
13.1	Aantal terbeschikkinggestelde arbeidskrachten, naar sector	CBS StatLine
13.2	Aantal uitleners in de markt	

Deze indicatoren zijn alle twee in beeld te brengen door te kijken naar de statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze zijn openbaar beschikbaar op CBS StatLine. Het [aantal terbeschikkinggestelde arbeidskrachten naar sector \(indicator 13.1\)](#) zijn ontleend aan de Enquête Beroepsbevolking (EBB). Uit navraag bij het CBS blijkt dat de categorie met uitzendkrachten sinds 2021 zowel uitzendkrachten, payrollkrachten als personen die via een detachingsbureau werken omvat. Wij merken bij deze bron op dat buitenlandse medewerkers mogelijk ondervertegenwoordigd zijn in de EBB. Volgens de definitie van de werkzame beroepsbevolking omvat dit alle personen met betaald werk die in Nederland wonen. De groep arbeidsmigranten in de RNI valt daarbuiten, omdat zij niet staan ingeschreven bij een gemeente en dus niet officieel in Nederland wonen. Dit betekent dat de groep arbeidsmigranten die korter dan 4 maanden in Nederland verblijven niet zijn bevraagd in de EEB. De cijfers worden per kwartaal gepubliceerd, en daarmee kan met deze indicatoren ook jaarlijks inzicht worden verkregen in hoe de Wtta van invloed is op de omvang van de uitleenmarkt.

In CBS StatLine is ook een tabel te vinden die inzicht geeft in het [aantal uitleners in de markt \(indicator 13.3\)](#). Deze informatie is gebaseerd op de SBI-code waaronder de bedrijven geregistreerd staan. Het is mogelijk om onderscheid te maken naar uitzendbureaus, uitleenbureaus en payrolling. Het aantal in CBS StatLine kan vergeleken worden met het aantal toegelaten uitleners, om op deze manier inzicht te krijgen in het aantal uitleners dat wel of geen toelating heeft. Deze cijfers worden ook per kwartaal gepubliceerd.

Onder de uitleners in de markt worden diverse categorieën onderscheiden: arbeidsbemiddeling, uitzend- en uitleenbureaus en banenpools, en payrolling. De klasse arbeidsbemiddeling omvat het uitvoeren van reguliere arbeidsbemiddeling via bureaus voor de arbeidsvoorziening, werven en selecteren van personeel, zoeken en plaatsen van directieleden, bemiddelingsbureaus voor freelancers, thuiswerkcentrales, bemiddelen in verzorging van thuiswerk en het psychotechnisch testen van personeel. De groep uitzend- en uitleenbureaus en banenpools omvat drie categorieën: uitzendbureaus, uitleenbureaus en banenpools. De klasse uitzendbureaus omvat het bemiddelen bij het tijdelijk plaatsen van personen, die tijdens de plaatsing door de uitzendorganisatie worden betaald. De klasse uitleenbureaus omvat het detacheren, uitleenen van personeel via arbeidspools voor aangesloten leden, loonlijst BV's en collegiale uitleenbedrijven. De klasse banenpools omvat het detacheren van personeel voor werkgelegenheidsprojecten die betrekking hebben tot gesubsidieerde banen. Tot slot omvat de klasse payrolling het beheer van personeel van een ander bedrijf.

Arbeidsomstandigheden

Als bijgevolg van de Wtta is de verwachting dat het aandeel bonafide uitleners ten opzichte van de malafide uitleners zal toenemen. Als het aandeel bonafide uitleners stijgt, dan is de verwachting dat er ook meer uitleners goed werkgever-schap zullen vertonen. Dit kan leiden tot betere arbeidsomstandigheden en een betere naleving van de Arbeidstijdenwet (Atw) en Arbowet. De volgende indicator is opgesteld om hier zicht op te krijgen:

Overige contextindicatoren - arbeidsomstandigheden		Databron
13.3	Aantal overtredingen Atw en Arbowet (absoluut; aandeel van totaal aantal onderzoeken; tba en niet-tba	Nederlandse Arbeidsin-spectie

We adviseren om deze indicatoren, naast de evaluatie na drie jaar, jaarlijks *kwantitatief* te monitoren, zodat er meer zicht verkregen kan worden op hoe de arbeidsomstandigheden zich de komende jaren ontwikkelen en of hier een verbe-tering in optreedt. De gegevens zijn beschikbaar bij de NLA. Net als bij de andere indicatoren van overtredingen binnen de NLA gelden ook hier dezelfde aandachtspunten voor de interpretatie van deze data.



4. Methode nulmeting

4. Methode nulmeting

In dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk beschrijft de methode voor de nulmeting. De nulmeting is uitgevoerd om de stand van zaken vóór inwerkingtreding van de Wtta in kaart te brengen. De resultaten van deze nulmeting vormen de basis om na drie jaar, en vervolgens iedere vijf jaar, de effectiviteit (en daarmee ook de doeltreffendheid en doelmatigheid) van de Wtta te kunnen vaststellen.

In het kort

Voor de nulmeting zijn alleen indicatoren geselecteerd die voor het ingaan van de wet meetbaar zijn. Dit zijn ten eerste indicatoren die een beeld kunnen schetsen van de huidige situatie van de positie van arbeidskrachten en het gelijke speelveld. Er zijn ook indicatoren geselecteerd die een beeld kunnen geven van instrumenten die momenteel al worden toegepast, namelijk het publiek toezicht en de huisvestingskeurmerken. Tot slot zijn indicatoren geselecteerd die zicht geven op context- en overige factoren.

Voor indicatoren die gemeten kunnen worden middels bestaande, kwantitatieve, databronnen hebben we gebruikgemaakt van data van de NLA, van SNF en AKF die huisvestingskeurmerken verlenen, en van CBS StatLine. We hebben hierbij de cijfers over 2024 opgevraagd.

- Data van de NLA zijn opgevraagd om zicht te verkrijgen op het aantal overtredingen van de Wml, WagwEU, Wav, Atw en Arbowet. Een uitsplitsing naar tba- en niet-tba-bedrijven was tijdens de nulmeting niet mogelijk, maar zal bij invoering van de Wtta wel mogelijk zijn. Daarom zijn het aantal overtredingen op bovenstaande wetten uitgesplitst op sectoren met, ten opzichte van andere sectoren, meer misstanden in de uitleenmarkt. Het aantal overtredingen is afgezet tegen het totaal aantal in 2024 afgehandelde inspecties. De interpretatie van de cijfers is besproken met de NLA, waarbij ook de invloed van handhavingsbeleid en de capaciteit van de NLA is meegenomen.
- Data van huisvestingskeurmerken zijn opgevraagd om zicht te krijgen op het aantal ondernemingen met een keurmerk, de bijbehorende capaciteit, het aantal intrekkingen bij niet-naleving, en het aantal aanvragen, toekenningen, afwijzingen, lopende aanvragen en intrekkingen op eigen initiatief. De cijfers zijn per kwartaal uitgesplitst om seizoenseffecten uit te sluiten. AKF beschikte niet over alle benodigde data vanwege verschillen in werkwijze tussen organisaties die controleren of ondernemingen aan de eisen voldoen. De interpretatie van de cijfers is besproken met zowel SNF als AKF.
- Data van CBS StatLine zijn gebruikt om zicht te verkrijgen op het aantal arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld, het aantal uitleners, en het aantal oprichtingen en opheffingen. Het aantal arbeidskrachten is per sector uitgesplitst en afgezet tegen de totale beroepsbevolking. Buitenlandse medewerkers zijn ondervertegenwoordigd in deze data. Het aantal uitleners in de markt en oprichtingen en opheffingen is uitgesplitst in arbeidsbemiddeling, uitzend- en uitleenbureaus en banenpools, en payrolling.

Het kwalitatieve gedeelte van de nulmeting bestond uit twee onderdelen: (groeps)gesprekken en aanvullend een deskstudie. De kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn ingezet bij indicatoren waarbij geen kwantitatieve data voorhanden waren. In de gesprekken is vooral gesproken over de huidige situatie in de uitleenmarkt voor arbeidskrachten, en specifiek van arbeidsmigranten, hoe zij aankijken tegen het huidige speelveld en relevante contextfactoren. We zijn in gesprek gegaan met:

- experts vanuit de wetenschap
- betrokkenen van instanties die huisvestingskeurmerken verlenen
- organisaties met expertise over de positie van arbeidsmigranten
- sociale partners (werknemersvertegenwoordigers, en vertegenwoordigers van in- en uitleners)
- ketenpartners en uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, UWV, en de VNG)

De organisaties en contactpersonen zijn geworven via bestaande contacten uit het lopende onderzoek dat Regio-plan uitvoert en via beleidsmedewerkers van SZW die werken aan de Wtta. De gespreksverslagen zijn verwerkt in een codeerschema met verschillende categorieën die relateren aan (onderdelen) van indicatoren. Door informatie per categorie te analyseren, kon er per kwalitatieve indicator een duidelijk beeld worden geschetst. Waar mogelijk zijn kwantitatieve en kwalitatieve gegevens geïntegreerd. Ook zijn cijfermatige data met inzichten uit de interviews verbonden, om de resultaten beter te begrijpen en om ze in de juiste context te plaatsen. Dit beeld is vervolgens aangevuld door informatie uit de deskstudie. Voor de deskstudie is op basis van een aantal criteria een keuze gemaakt voor de te analyseren documentatie.

4 Methode nulmeting

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de methode van de nulmeting. We hebben een nulmeting uitgevoerd om de stand van zaken vóór inwerkingtreding van de Wtta in kaart te brengen. De resultaten van deze nulmeting vormen de basis om over drie jaar, en vervolgens iedere vijf jaar, de effectiviteit van de Wtta te kunnen vaststellen. Door tijdens de evaluatie de resultaten naast de situatie vóór de inwerkingtreding van de wet te leggen, is het mogelijk om de Wtta te kunnen monitoren en te evalueren.

4.2 Selectie van indicatoren voor de nulmeting

Voor de nulmeting zijn alleen indicatoren uit hoofdstuk 3 geselecteerd die voor het ingaan van de wet meetbaar zijn. Dit zijn indicatoren die een beeld kunnen schetsen van de huidige situatie van de positie van arbeidskrachten en het gelijke speelveld, wat relateert aan doelstelling 1 en 2 van de Wtta. Er zijn ook indicatoren geselecteerd die een beeld kunnen schetsen van de instrumenten die momenteel al toegepast worden, namelijk het publiek toezicht en de huisvestingskeurmerken. En tot slot zijn indicatoren geselecteerd die zicht geven op de contextfactoren. Een volledige lijst van de indicatoren voor de nulmeting is te vinden in tabel 4.1. De geselecteerde indicatoren zijn ofwel kwantitatief gemeten met bestaande data, ofwel kwalitatief middels (groeps)gesprekken en een deskstudie.

Tabel 4.1 Overzicht van indicatoren voor de nulmeting

Doelstelling 1 – verbetering positie arbeidskrachten	
Verbetering arbeidsvoorwaarden	Databron
1.1 Aantal geconstateerde overtredingen naleving Wml (absoluut; aandeel van totaal aantal onderzoeken)	Nederlandse Arbeidsinspectie
1.2 Aantal geconstateerde overtredingen naleving WagwEU (absoluut; aandeel totaal aantal onderzoeken)	
1.3 Aantal geconstateerde overtredingen naleving Wav (absoluut; aandeel totaal aantal onderzoeken)	
Verbetering huisvesting	Databron
1.4 Aantal geconstateerde intrekkingen bij naleving van eisen huisvestingskeurmerken (absoluut; aandeel totaal aantal onderzoeken)	SNF en het AKF
Verbetering positie arbeidskrachten	Databron
1.6 Huidige ervaringen van arbeidsmigranten over hun positie	Kwalitatief onderzoek
1.7 Beoordeling huidige positie van arbeidskrachten door experts	
Doelstelling 2 – gelijk speelveld	
Gelijk speelveld	Databron
2.4 Aantal oprichtingen en opheffingen in de uitleensector	CBS StatLine (indicator 2.4)
2.5 Beoordeling huidig speelveld door experts	Kwalitatief onderzoek (indicator 2.5)
Instrumenten	
Publiek toezicht	Databron
7.1 Aantal fte Nederlandse Arbeidsinspectie	Nederlandse Arbeidsinspectie
7.2 Aantal onderzoeken Nederlandse Arbeidsinspectie	
Huisvestingskeurmerken	Databron
9.1 Aantal aanvragen huisvestingskeurmerken	SNF en het AKF
9.2 Aantal toekenningen van een keurmerk (ondernemingen, locaties en aantal bedden; absoluut; aandeel van de aanvragen)	
9.3 Aantal afwijzingen (absoluut; aandeel van de aanvragen)	
9.4 Aantal aanvragen nog in behandeling (absoluut; aandeel van de aanvragen)	
9.5 Aantal ondernemingen die keurmerken intrekken (absoluut; aandeel van het totaal aantal ondernemingen met keurmerk)	
9.6 Totaal aantal ondernemingen met keurmerk (cumulatief)	
9.7 Totale capaciteit met keurmerk (aantal locaties en aantal bedden)	
Ervaringen in- en uitleners	Databron
10.1 Verwachte ervaringen inleners met nieuwe verplichtingen	Kwalitatief onderzoek
10.2 Verwachte ervaringen uitleners met nieuwe verplichtingen	

Vervolg tabel 4.1

Context	
Beleid	Databron
11.1 Relevante maatschappelijke, economische en politieke trends	Kwalitatief onderzoek
11.2 Beleidsmatige ontwikkelingen	
Overig	Databron
13.1 Aantal terbeschikkinggestelde arbeidskrachten, naar sector	CBS StatLine (indicator 13.1-13.3)
13.2 Aantal uitleners in de markt	
13.3 Aantal overtredingen Atw en Arbowet	Nederlandse Arbeidsinspectie (indicator 13.3)

4.3 Dataverzameling en -analyse kwantitatieve data

Indicatoren die met bestaande kwantitatieve databronnen werden gemeten, zijn gebaseerd op gegevens van de NLA, de huisvestingskeurmerken SNF en het AKF en CBS StatLine. De cijfers van 2024 zijn hierbij opgevraagd. We beschrijven hieronder de wijze waarop kwantitatieve indicatoren zijn verzameld en geanalyseerd.

Dataverzameling en -analyse Nederlandse Arbeidsinspectie

Data van de NLA zijn verzameld voor de volgende indicatoren:

- 1.1 Aantal geconstateerde overtredingen naleving Wml
- 1.2 Aantal geconstateerde overtredingen naleving WagwEU
- 1.3 Aantal geconstateerde overtredingen naleving Wav
- 7.1 Aantal fte Nederlandse Arbeidsinspectie
- 7.2 Aantal onderzoeken Nederlands Arbeidsinspectie
- 13.3 Aantal overtredingen Atw en Arbowet

De NLA handhaaft op de naleving van de Wml, WagwEU, Wav, Atw en Arbowet. Bij een vastgestelde overtreding wordt een geconstateerde overtreding geregistreerd bij de afdeling Boete, Dwangsom en Inning (BDI) en zijn hierover data beschikbaar in het 'I-net' systeem van de NLA. De data over het aantal overtredingen in 2024 op bovenstaande wetten zijn dan ook vanuit het 'I-net' systeem beschikbaar gesteld. Daarnaast kan informatie over het aantal onderzoeken ook uit het 'I-net' systeem gehaald worden. Alleen data over het aantal overtredingen loonvoorschriften cao's en loonverhoudingsvoorschrift Waadi zijn niet beschikbaar via de NLA. Informatie over het aantal fte is beschikbaar in de jaarverslagen van de NLA.

Er gelden zoals beschreven in hoofdstuk 3, enkele aandachtspunten bij het verkrijgen van, en de interpretatie van data van de NLA:

- Het aantal overtredingen moet worden afgezet tegen het totaal aantal inspecties. Voor de nulmeting is dit door de NLA berekend door alleen de inspecties mee te nemen die in het jaar 2024 zijn afgehandeld (korte productiedatum).
- Voor de interpretatie van cijfers over het aantal overtredingen is het belangrijk om rekening te houden met het handhavingbeleid van de NLA, en welke thema's in programma's van de NLA zich specifiek richtten op uitzendkrachten.
- Bij het verkrijgen van data over het aantal overtredingen op de Wml, WagwEU en de Wav hebben we alle artikelen van de Wml, WagwEU, en de Wav gemeten.
- Het onderscheid tussen ter beschikking stellen van arbeidskrachten en niet-ter beschikking stellen van arbeidskrachten werd niet geregistreerd binnen de systemen van de NLA. Dit betekent dat het onderscheid tussen ter beschikking stellen van arbeidskrachten en niet-ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de nulmeting niet kon worden meegenomen, waardoor cijfers over het aantal overtredingen op de Wml, WagwEU, Wav, Atw en de Arbowet in het kader van tba niet beschikbaar waren. Desondanks is besloten deze indicatoren mee te nemen in de nulmeting. Bij de inwerkingtreding van de Wtta kan immers wel inzicht worden verkregen in het aantal ter beschikking stellen van arbeidskrachten en niet-ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Door de verhouding tussen tba en niet-tba op de gegevens van de nulmeting toe te passen, kan alsnog het aantal overtredingen als aandeel tba en niet-tba geschat worden. Hierbij wordt verondersteld dat de verhouding tba en niet-tba bij de inwerkingtreding van de Wtta ongeveer gelijk zal zijn aan het moment van de nulmeting. Op deze manier kan in de komende jaren beoordeeld worden of het aantal overtredingen als gevolg van de Wtta daalt.
- Omdat een onderscheid tussen tba en niet-tba niet mogelijk is voor de nulmeting, is op advies van de NLA, gekozen voor een selectie van bedrijfstakken waar, ten opzichte van andere sectoren, meer misstanden in de uitleensector voorkomen. Deze bedrijfstakken zijn gekozen omdat daar een daling van het aantal overtredingen wordt verwacht

door de invoering van de Wtta. Op basis van CBS-data¹⁵, ABU-data¹⁶ en NLA-data¹⁷ over uitzendwerk en de memorie van toelichting is er een voorstel gedaan voor de meest relevante bedrijfstakken. De NLA heeft dit beoordeeld en aangevuld, met als resultaat een concrete lijst met relevante SBI-codes van sectoren waar meer misstanden voorkomen. Zie bijlage 2 voor de volledige selectie van de SBI-codes. Omdat ervoor is gekozen om een selectie te maken van de bedrijfstakken waar momenteel meer misstanden zijn, zijn de NLA-meldingen gerelateerd aan de uitzendsector (SBI 78) hier niet specifiek in opgenomen. De aantallen geconstateerde overtredingen in de uitzendsector zijn als contextcijfers meegenomen.

De kwantitatieve gegevens van de NLA betreffen het aantal overtredingen en de som van het aantal geconstateerde overtredingen van de Wml, WagwEU, Wav, Atw en Arbowet in de geselecteerde bedrijfstakken (zie bijlage 2) en voor specifiek de uitzendsector (SBI 78). Per inspectie kan op meerdere wetten worden geïnspecteerd, waardoor op meerdere wetten overtredingen geconstateerd kunnen worden (=aantal overtredingen). Per wet kunnen ook op meerdere aspecten van een wet overtredingen geconstateerd worden (=som van het aantal geconstateerde overtredingen). Het aantal overtredingen werd geïnterpreteerd als het aantal overtredingen van zaken die zijn afgehandeld in 2024. Hiervoor is gekozen omdat het jaar van de eerste zaak in een onderzoek (inspectiedatum kort) niet altijd nauwkeurig wordt bijgehouden. Kortom, het is betrouwbaarder om te werken met de onderzoeken die zijn afgerond in 2024. Daarnaast betekenen het aantal overtredingen en de som van het aantal geconstateerde overtredingen, overtredingen waarvoor een boete is opgelegd.

Voor de Wml, WagwEU, Wav, Atw en de Arbowet is de som van het aantal overtredingen in de geselecteerde bedrijfstakken en in de uitzendsector (SBI 78) afgezet tegen de som van het totaal aantal gevonden overtredingen binnen een wet. Tot slot moet het aantal overtredingen gerelateerd worden aan het totaal aantal uitgevoerde inspecties. De NLA heeft aan ons doorgegeven hoeveel inspecties er in 2024 zijn uitgevoerd. Deze verhouding moet altijd worden gezien in relatie tot de verhoudingen van eerdere jaren. Meer inspecties kunnen immers ook leiden tot meer overtredingen. Daarom is het aantal inspecties in de nulmeting meegenomen als referentiepunt.

Met de NLA zijn de geleverde kwantitatieve data besproken, en hoe deze geïnterpreteerd en geduid moeten worden. De NLA benoemde dat het lastig is om te interpreteren hoe hoog of laag deze cijfers relatief zijn. Door deze gegevens jaarlijks te monitoren kan over drie jaar, en vervolgens iedere vijf jaar, een trend worden geschetst en een duidelijk beeld worden gevormd van de ontwikkeling op deze indicatoren na de inwerkingtreding van de Wtta.

Dataverzameling en -analyse van huisvestingskeurmerken

Voor indicatoren die betrekking hebben op huisvestingskeurmerken hebben we gebruik gemaakt van data die afkomstig zijn van de organisaties die de keurmerken verlenen.

Data van SNF is verzameld voor de volgende indicatoren:

- 1.4 Aantal geconstateerde intrekkingen bij naleving van eisen huisvestingskeurmerken (absoluut; aandeel totaal aantal onderzoeken)
- 9.1 Aantal aanvragen huisvestingskeurmerken
- 9.2 Aantal toekenningen van een keurmerk (ondernemingen, locaties en aantal bedden; absoluut; aandeel van de aanvragen)
- 9.3 Aantal afwijzingen (absoluut; aandeel van de aanvragen)
- 9.4 Aantal aanvragen nog in behandeling (absoluut; aandeel van de aanvragen)
- 9.5 Aantal ondernemingen die keurmerken intrekken (absoluut; aandeel van het totaal aantal ondernemingen met keurmerk)
- 9.6 Totaal aantal ondernemingen met keurmerk (cumulatief)
- 9.7 Totale capaciteit met huisvestingskeurmerk (aantal locaties en aantal bedden)

Wij wilden de bovenstaande indicatoren ook opvragen bij het AKF. Echter, bij de dataverzameling bleek dat het AKF minder data ter beschikking heeft dan SNF. Zo heeft het AKF geen data over het aantal geconstateerde overtredingen, het aantal aanvragen van huisvestingskeurmerken, het aantal toekenningen, het aantal afwijzingen, het aantal aanvragen in

¹⁵ Diverse bronnen van CBS, waaronder: CBS (17 april 2023) Uitzendkrachten per bedrijfssector in 2021 en 2022 Uitzendkrachten per bedrijfssector in 2021 en 2022 | CBS & CBS StatLine (17 mei 2022) Werkzame beroepsbevolking; bedrijf 2003-2022 StatLine - Werkzame beroepsbevolking; bedrijf, 2003-2022

¹⁶ Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU). Factsheet: De waarde van uitzendwerk 2023 (Geraadpleegd in februari 2025)

¹⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie (mei 2023). Programmarapportage Uitzendbureaus 2020-2022. Programmarapportage Uitzendbureaus 2020-2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl

behandeling, het aantal ondernemingen die keurmerken intrekken, en het aantal uitgevoerde onderzoeken. Alleen of de onderneming het keurmerk wel of niet heeft, wordt officieel geregistreerd. Dit komt (mede) doordat het AKF werkt met drie certificerende instellingen die controleren of ondernemingen aan de eisen voldoen: SGS Nederland, Control Union Certifications B.V. en Kiwa Verin B.V. Deze instellingen houden hun eigen administratie bij, waardoor er tussen de certificerende instellingen interpretatieverschillen kunnen zijn. Zo worden de onderliggende redenen dat een onderneming geen keurmerk (meer) heeft, zoals 'afkeuring', 'intrekking' of 'schorsing', op verschillende manieren gedefinieerd en gebruikt. Hierdoor zijn de cijfers over deze gegevens vervuild. Het AKF heeft toegezegd met de certificerende instellingen afspraken te maken om het proces strakker in te richten. Daarnaast nemen de certificerende instellingen onderling keurmerken voor onderneming van elkaar over, wat bijdraagt aan de vervuiling van de data. Daarom waren er alleen definitieve cijfers over het aantal ondernemingen met het AKF-keurmerk en de bijbehorende capaciteit (indicator 9.6 en 9.7). Deze cijfers zijn over heel 2024 beschikbaar gesteld, en kunnen dus niet worden uitgesplitst naar kwartalen. Kortom, bij het AKF zijn alleen data verzameld voor de volgende indicatoren:

- 9.6 Totaal aantal ondernemingen met keurmerk (cumulatief)
- 9.7 Totale capaciteit met huisvestingskeurmerk (aantal locaties en aantal bedden)

Data van SNF

Voor de indicatoren 1.4 en 9.1 tot en met 9.6 worden de cijfers als absoluut getal per kwartaal getoond. Er is daarnaast een totaalcijfer voor 2024 berekend door per indicator de kwartalen bij elkaar op te tellen. Dit is niet mogelijk voor het aantal aanvragen in behandeling (indicator 9.4), omdat één aanvraag in meerdere kwartalen meegeteld kan worden. Gedurende het hele jaar zijn er altijd aanvragen in behandeling. Dit kan meerdere redenen hebben, zoals vertragingen in het aanvraagproces of beperkte(re) inspectiecapaciteit. Daarnaast zijn er grote verschillen in de doorlooptijd gedurende het aanmeldproces. Als er tekortkomingen op locatie of in de administratie zijn, dan moet de onderneming dat eerst op orde brengen voordat de registratie kan worden afgerond. Dit kan ervoor zorgen dat er best wat tijd zit tussen aanmelding en registratie. Door de lopende aanvragen en verschillen in doorlooptijd was het niet mogelijk om per indicator een relevant aandeelpercentage van het aantal aanvragen te berekenen. SNF heeft geen informatie beschikbaar over de (gemiddelde) doorlooptijd. Verder betreft het totaal aantal ondernemingen (indicator 9.6) al een totaalcijfer. Tot slot is het aantal intrekkingen per kwartaal afgezet tegen het totaal aantal ondernemingen per kwartaal. Van deze kwartalen is een gemiddelde berekend.

Het totaal aantal ondernemingen en de totale capaciteit met huisvestingskeurmerk SNF (indicatoren 9.6 en 9.7) worden apart getoond, om het totaal aantal ondernemingen, het totaal aantal locaties en de totale capaciteit (aantal bedden) te kunnen splitsen. Deze cijfers zijn per kwartaal weergegeven. Daarnaast is er een gemiddelde van deze vier kwartalen berekend. In aanvulling op de kwantitatieve data hebben we met SNF een gesprek gevoerd over de data die we van SNF hebben ontvangen. Door de toelichting van SNF op de data kunnen we de data beter duiden en halen we relevante context bij deze cijfers op om de data op een goede manier te interpreteren.

Data van het AKF

De kwantitatieve gegevens van het AKF betreffen het totaal aantal ondernemingen, het totaal aantal locaties en de totale capaciteit (aantal bedden). Het AKF kon de cijfers niet per kwartaal opleveren, waardoor alleen jaarcijfers van 2024 bekend zijn. In aanvulling op de kwantitatieve data hebben we met het AKF een gesprek gevoerd over de redenen waarom data over de meeste indicatoren niet beschikbaar was, en om data die wel beschikbaar waren beter te kunnen duiden en te interpreteren.

Dataverzameling en -analyse van CBS

Data van de CBS StatLine zijn verzameld voor de volgende indicatoren:

- 2.4 Aantal oprichtingen en opheffingen in de uitleensector
- 13.1 Aantal terbeschikkinggestelde arbeidskrachten, naar sector
- 13.2 Aantal uitleners in de markt

Voor de bovenstaande indicatoren is de databank van CBS geraadpleegd, die openbaar te vinden is via CBS StatLine. Het aantal terbeschikkinggestelde arbeidskrachten naar sector (indicator 13.1) en het aantal uitleners in de markt (indicator 13.2) zijn ontleend aan de Enquête Beroepsbevolking (EBB). Het aantal arbeidskrachten is afgezet tegen de totale beroepsbevolking. Daarnaast is per sector het aandeel in de hele uitleensector berekend. De gegevens zijn op jaarbasis. Het aandachtspunt hierbij is dat buitenlandse medewerkers mogelijk ondervertegenwoordigd zijn in de EBB. Per bedrijfstak zijn de cijfers van de totale werkzame beroepsbevolking en voor de werkkring uitzendkrachten opgevraagd. Er is hierbij gekozen voor 'bedrijfstakken 1^e digit'. De Standaard Bedrijfsindeling (SBI) is een classificatie van economische activiteiten

en kent vijf niveaus.¹⁸ Een digit is het niveau van detail binnen een SBI-code. Hoe hoger het digit, hoe specifiek de classificatie. In dit geval is gekozen voor de meest globale uitsplitsing tussen bedrijfstakken/branches.

Voor het aantal uitleners in de markt (indicator 13.2) is onderscheid gemaakt tussen arbeidsbemiddeling, uitzend- en uitleenbureaus en banenpools, en payrolling. Hierbij is gekozen voor 'bedrijfstakken 3^e digit naar 2^e digit'. Er is voor dit niveau gekozen, omdat vanaf dit niveau onderscheid is gemaakt tussen deze drie categorieën. Daarnaast is een uitsplitsing gemaakt in de uitzend- en uitleenbureaus en banenpools. Hier is gekozen voor 'bedrijfstakken 5^e digit naar 2^e digit', omdat op dit niveau de meest specifieke uitsplitsing gemaakt kon worden. Alle categorieën worden weergegeven per kwartaal. Er is een gemiddelde van de kwartalen berekend. Daarnaast is er een aandeelpercentage berekend om een indicatie te geven welke bedrijfstak het grootste is.

De kwantitatieve gegevens van CBS StatLine betreffen daarnaast het aantal oprichtingen en het aantal opheffingen in de uitzendsector (SBI 78; arbeidsbemiddelingsbureaus, uitzend- en uitleenbureaus en banenpools, en payrolling). De totalen van 2024 zijn hieraan toegevoegd. Het aantal oprichtingen en opheffingen in de uitzendsector is afgezet tegen het totaal aantal oprichtingen en opheffingen. Daarnaast is ook een verschil berekend tussen het aantal oprichtingen en het aantal opheffingen in de uitzendsector. Bij een positief verschil zijn er bedrijven bijgekomen en bij een negatief verschil zijn er meer bedrijven opgeheven. Daarnaast is op basis van de kwartaalcijfers de (relatieve) volatiliteit berekend door de som van het aantal oprichtingen en het aantal opheffingen te delen door het totaal aantal bedrijven. Hiermee is de beweging ten opzichte van de huidige marktomvang gemeten. Deze maat geeft een indicatie van de dynamiek binnen de uitleensector.

4.4 Dataverzameling en -analyse kwalitatieve data

In de nulmeting is ook een aantal indicatoren opgenomen waarvoor geen kwantitatieve data beschikbaar zijn. Dit gaat om de indicatoren die kwalitatief gemeten zijn. Het kwalitatieve gedeelte van de nulmeting bestaat uit twee onderdelen: (groeps)gesprekken en een aanvullende deskstudie. Hieronder beschrijven we hoe we het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek hebben uitgevoerd.

(Groeps)gesprekken

Om de huidige situatie beter te kunnen duiden, en om vooruit te kijken op de inwerkingtreding van de Wtta, zijn we in gesprek gegaan met verschillende experts en betrokken partijen. We hebben online individuele interviews gehouden en groepsgesprekken gevoerd met verschillende partijen. Afhankelijk van de focus van het gesprek spraken we met meerdere partijen tegelijk, of hielden we individuele interviews. Voor een volledig overzicht van de partijen waarmee we hebben gesproken verwijzen we naar bijlage 3.

De organisaties en contactpersonen zijn geworven via bestaande contacten uit het lopende onderzoek dat Regioplan uitvoert en via beleidsmedewerkers van SZW die werken aan de Wtta. Hieronder hebben we per partij uitgewerkt waarom we welke partijen hebben benaderd en op welke gespreksonderwerpen de focus lag in de gesprekken. Voor een volledig overzicht van de gespreksonderwerpen per doelgroep verwijzen we naar de topiclijst in bijlage 4.

Gesprekken met experts

Voor een overkoepelend beeld van de situatie van de markt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten hebben we drie gesprekken gevoerd met experts vanuit de wetenschap. De experts met wie we hebben gesproken zijn verbonden aan verschillende universiteiten en zijn gespecialiseerd in de positie en de omstandigheden van uitzendkrachten en arbeidsmigranten op de arbeidsmarkt, sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief, of arbeidsrecht. In de gesprekken met experts zijn we met name ingegaan op de huidige situatie van de markt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en specifiek voor arbeidsmigranten, en hoe zij kijken naar het huidige speelveld in de uitleenmarkt. Daarnaast hebben we gevraagd hoe zij inschatten dat de inwerkingtreding van de Wtta van invloed is op de uitleenmarkt en welke maatschappelijke, economische of politieke ontwikkelingen relevant zijn in het kader van de nulmeting en de evaluatie van de Wtta.

¹⁸ CBS (geraadpleegd februari 2025) Standaard Bedrijfsindeling (SBI) Standaard Bedrijfsindeling (SBI) | CBS en CBS (januari 2022). Standaard Bedrijfs Indeling 2008 versie 2018 update 2022 <https://www.cbs.nl/-/media/cbs/onze-diensten/methoden/classificaties/documents/2022/2022ep06-sbi-structuur.pdf>

Gesprekken met betrokkenen bij huisvesting

Om een beeld te verkrijgen van de wijze waarop huisvesting voor arbeidsmigranten via huisvestingskeurmerken en woningcorporaties verloopt zijn we in gesprek gegaan met het AKF, SNF en Aedes. Met SNF en het AKF hebben we besproken hoe ze de inwerkingtreding van de Wtta voor zich zien, welke effecten en gevolgen ze op het gebied van huisvesting voor arbeidsmigranten en huisvestingskeurmerken verwachten, en hoe ze zich voorbereiden op de inwerkingtreding van de wet. Met Aedes zijn we in gesprek gegaan over de huidige rol van woningcorporaties met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten, en hun verwachtingen over hoe dit zal veranderen met de inwerkingtreding van de Wtta.

Gesprekken met organisaties die zicht hebben op arbeidsmigratie

Hoewel arbeidsmigranten een belangrijke doelgroep vormen binnen de evaluatie van de Wtta, hebben we ervoor gekozen om in dit onderzoek niet rechtstreeks met arbeidsmigranten zelf in gesprek te gaan (zie ook het kader aandachtspunten 3.4). Het is vaak moeilijk om een representatieve groep arbeidsmigranten te bereiken die een volledig beeld kan geven van hun ervaringen over specifieke thema's binnen de Wtta. Daarom hebben we ervoor gekozen om in gesprek te gaan met organisaties die zicht hebben op arbeidsmigratie, en specifiek de ervaringen van arbeidsmigranten met thema's zoals arbeidsomstandigheden en huisvesting. We hebben voor één groepsgesprek Stichting Barka en FairWork benaderd. Zij zetten zich in voor de bescherming en ondersteuning van arbeidsmigranten en zijn daarmee goed op de hoogte van hun situatie. In het interview zijn we met name ingegaan op de huidige positie van arbeidsmigranten en over de mate van en wijze waarop de Wtta van invloed kan zijn op de positie van arbeidsmigranten.

Gesprekken met sociale partners

We hebben daarnaast verschillende sociale partners benaderd om met hen in gesprek te gaan over de huidige situatie van de markt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, de Wtta en de mogelijke gevolgen daarvan. We voerden gesprekken met:

- Sociale partners die de belangen van werknemers vertegenwoordigen. We hebben één groepsgesprek gevoerd met FNV en CNV. Met hen hebben we voornamelijk gesproken over de huidige positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten en de rol van in- en uitleners daarin. Ook hebben we met FNV en CNV gesproken over de mate van en wijze waarop de Wtta van invloed kan zijn op de positie van arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld.
- Sociale partners die de uit- en inleners vertegenwoordigen. We hebben één groepsgesprek gevoerd met de ABU en NBBU, één gesprek met Bouwend Nederland en één gesprek met Glastuinbouw Nederland. Met hen is met name besproken hoe zij aankijken tegen het huidige speelveld in de sector, de verwachte effecten van de Wtta op de uitleenmarkt en hoe in- en uitleners aankijken tegen de Wtta.

Gesprekken met ketenpartners en uitvoeringsorganisaties

We zijn ook in gesprek gegaan met ketenpartners en medewerkers van uitvoeringsorganisaties, om hun ervaringen met wet- en regelgeving te bespreken die relevant is in de context van de Wtta en de impact hiervan op de Wtta of uitleenmarkt te verkennen. We hebben de volgende ketenpartners gesproken:

- VNG: met de VNG als vertegenwoordiger van de gemeenten in Nederland zijn we in gesprek gegaan over wetgeving omtrent huisvesting en hoe dit mogelijkwerijns invloed kan hebben op de Wtta. Daarnaast hebben we met de VNG gesproken over de huidige (huisvestings)situatie omtrent arbeidsmigranten.
- Belastingdienst: in het gesprek met de Belastingdienst zijn we ingegaan op hoe zij aankijken tegen de toekomstige gegevensuitwisseling met de TI. Ook hebben we de mate van vluchtig ondernemerschap in de sector besproken en hoe de Wtta daarop van invloed kan zijn.
- UWV: met UWV hebben we met name gesproken over het belang van de uitleensector voor het aan het werk helpen van mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Kader 4.4 – Aandachtspunt bij de kwalitatieve duiding

Onder de gesprekspartners bevinden zich verschillende belangenorganisaties. Tijdens de gesprekken hebben we er rekening mee gehouden dat zij hun belangen tijdens het gesprek naar voren konden brengen. We hebben geprobeerd dit in balans te brengen door organisaties met verschillende belangen apart te bevragen. Om vooringenomenheid verder te beperken, werden gesprekken uitgevoerd of geanalyseerd door meerdere onderzoekers. Dit verkleint het risico dat één belang de uitkomsten heeft beïnvloed en heeft bijgedragen aan een objectieve analyse van de resultaten.

Deskstudie

De thematieken die spelen rondom de Wtta, en specifiek arbeidsmigratie, zijn actueel. Er is veel over geschreven binnen de (onderzoeks)journalistiek en het is een prominent thema in de landelijke politiek. Er is daarmee veel informatie en documentatie beschikbaar rondom dit thema. Daarom hebben we, aanvullend op de kwantitatieve en kwalitatieve data, een deskstudie uitgevoerd om data verder te kunnen duiden of aan te vullen. Hiervoor hebben we belangrijke en relevante (beleids)documentatie geselecteerd. We zijn de deskstudie gestart met een *quickscan* van de beschikbare literatuur. Hierbij hebben we aan de hand van een aantal vooropgestelde criteria bepaald welke documentatie we wel of niet mee hebben genomen in de deskstudie:

- relatie van de documentatie tot één van de twee doelstellingen van de Wtta (verbetering positie arbeidskrachten; gelijk speelveld);
- type documentatie (te weten: beleidsdocumentatie en overzichtsrapportages, of onderzoeken die wetgeving duiden);
- recente tijdsperiode (vanaf oktober 2020; documenten die zijn verschenen na het rapport Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten).

We hebben op basis van de bovenstaande criteria een keuze gemaakt voor de te analyseren documentatie, en hebben met experts vanuit de wetenschap en betrokken organisaties besproken welke documentatie verder meegenomen diende te worden. Een overzicht van de rapportages en documentatie die we hebben meegenomen in dit onderzoek is te vinden in bijlage 5.

Analyse van de kwalitatieve data

Van elk gesprek is een gespreksverslag gemaakt. In die gespreksverslagen zijn de belangrijkste bevindingen, ervaringen en perspectieven van de geïnterviewden vastgelegd. Vervolgens hebben we de gespreksverslagen verwerkt in een codeerschema. In dit codeerschema is de informatie uit de verschillende gespreksverslagen in 39 categorieën verdeeld. Een overzicht van deze categorieën is te vinden in bijlage 6. Door de informatie per categorie te analyseren, kan er een duidelijk beeld worden geschetst per (onderdeel van de) kwalitatieve indicator die we meten in de nulmeting. Vervolgens hebben we de categorieën gecombineerd om zicht te krijgen op de kwalitatieve indicatoren.

4.5 Integratie van kwantitatieve en kwalitatieve data

Waar mogelijk hebben we kwantitatieve en kwalitatieve gegevens geïntegreerd. We hebben cijfermatige data met de inzichten uit de interviews verbonden. Dit stelde ons in staat om de resultaten niet alleen beter te begrijpen, maar ook om ze in de juiste context te plaatsen. We hebben de kwalitatieve en kwantitatieve bevindingen van individuele indicatoren geïntegreerd om zicht te krijgen op 1) de positie van arbeidskrachten, als het gaat om arbeidsvoorwaarden en huisvesting, 2) het huidige speelveld in de uitleensector, 3) het publieke toezicht, 3) huisvestingskeurmerken, 4) ervaringen van in- en uitleners, 5) relevante contextfactoren en beleidsmatige ontwikkelingen, 6) de omvang van de uitleenmarkt en 7) arbeidsomstandigheden. Dit beeld hebben we vervolgens aangevuld door de informatie die we uit de deskstudie hebben opgehaald.

5

5. Resultaten nulmeting

5. Resultaten nulmeting

In dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de nulmeting. Dit gebeurt aan de hand van de verschillende indicatoren die voor de nulmeting zijn gemeten. De resultaten zijn thematisch als volgt beschreven: de huidige markt voor tba, de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten en het gelijke speelveld.

In het kort

Resultaten indicatoren over de huidige markt voor tba

Hoewel het aantal terbeschikkinggestelde arbeidskrachten en uitleners lastig is in te schatten, is de huidige markt in cijfers beschreven met data van het CBS. In 2024 was 4 procent van de werkzame beroepsbevolking werkzaam in de uitleensector. De daadwerkelijke cijfers zijn waarschijnlijk hoger, omdat arbeidsmigranten mogelijk ondervertegenwoordigd zijn in CBS-data. In 2024 waren er gemiddeld 19.936 uitzend- en bemiddelingsbureaus; hieronder vallen de constructies arbeidsbemiddeling, uitzend- en uitleenbureaus en banenpools, en payrolling.

Resultaten indicatoren over de positie van arbeidskrachten

De positie van arbeidskrachten is gemeten met indicatoren over de naleving van arbeidsvoorwaarden en huisvestingskeurmerken, de beoordeling van de huidige positie en contextfactoren.

- De naleving van arbeidsvoorwaarden is gemeten aan de hand van het aantal overtredingen van de Wml, WagwEU en Wav. Het is nu nog niet mogelijk om dit aantal te specificeren binnen alleen tba. Daarom hebben we een selectie van sectoren gemaakt waar, ten opzichte van andere sectoren, meer misstanden in de uitleensector voorkomen. In deze bedrijfstakken zijn er in 2024 317 overtredingen van de Wml geconstateerd (17% van het totaal), 78 overtredingen van de WagwEU (16% van het totaal), en 635 overtredingen van de Wav (19% van het totaal). Deze cijfers moeten gerelateerd worden aan de capaciteit en het aantal onderzoeken van het publiek toezicht. In 2024 was 1.815 fte beschikbaar bij de NLA, en zijn er 16.419 inspecties uitgevoerd.
- De naleving van huisvestingskeurmerken is gemeten bij de twee partijen die huisvestingskeurmerken verlenen. In 2024 heeft SNF 14 keurmerken ingetrokken, AKF heeft geen keurmerken ingetrokken. Ondanks het lage aantal intrekkingen zegt dit niet direct iets over de kwaliteit van huisvesting. Een deel van de arbeidsmigranten verblijft momenteel in huisvesting zonder keurmerk, waardoor er beperkt zicht is op de kwaliteit van huisvesting. Cijfers over het aantal intrekkingen moeten gerelateerd worden aan het gebruik van huisvestingskeurmerken. Zowel bij SNF als AKF is het aantal ondernemingen met een keurmerk in 2024 gegroeid (in 2024 had SNF 148.079 bedden, en AKF 8.141).
- De huidige positie van arbeidskrachten, en in het bijzonder die van arbeidsmigranten, wordt gekenmerkt door kwetsbaarheid. Arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld, en nog vaker arbeidsmigranten, werken veelal op basis van flexibele contracten, kennen beperkte doorgroeimogelijkheden en ontvangen niet altijd het loon waarop ze recht hebben. De positie van arbeidsmigranten wordt bovendien gekenmerkt door afhankelijkheid, onder andere doordat huisvesting vaak gekoppeld is aan het werk. Ontslag betekent niet alleen het verlies van inkomen, maar ook het verlies van woonruimte. Daarnaast zijn er signalen dat de huisvesting van arbeidsmigranten van slechte kwaliteit is.
- Contextfactoren die van invloed zijn op de positie van arbeidskrachten, en specifiek op die van arbeidsmigranten, zijn: het ontbreken van inschrijving in de BRP, beperkte effecten van de Wet goed verhuurderschap, de vernieuwde cao-regels voor uitzendkrachten en ongunstige arbeidsomstandigheden.

Resultaten indicatoren voor het gelijke speelveld

Het gelijke speelveld is gemeten met indicatoren over het aantal oprichtingen en opheffingen, de beoordeling van het huidige speelveld, contextfactoren en verwachte ervaringen met de nieuwe verplichtingen van de Wtta.

- In 2024 zijn er 2.035 uitzend- en arbeidsbemiddelingsbureaus opgericht en 1.530 opgeheven, wat resulteert in een positief verschil van 505. De gemiddelde volatiliteit in 2024 bedraagt 4,5 procent in de uitleensector.
- Het huidige speelveld wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van malafide ondernemers en vluchtig ondernemerschap, wat leidt tot een ongelijk speelveld. Daarnaast wordt arbeid in de uitleenmarkt zo goedkoop mogelijk georganiseerd, wat leidt tot oneerlijke concurrentie.
- Contextfactoren die invloed hebben op het speelveld zijn: de Wet DBA en de krapte op de arbeidsmarkt.
- De verplichtingen voor de toelating, de kosten voor controles, leges en de waarborgsom, kunnen (met name kleinere) ondernemers ontmoedigen om actief te blijven in de sector. Een afname van het aantal uitleners kan leiden tot een daling van het aanbod aan arbeidskrachten. Inleners krijgen daardoor minder toegang tot goedkopere arbeidskrachten, waardoor ze mogelijk uitwijken naar alternatieve constructies.

5 Resultaten nulmeting

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten uit de nulmeting. Dit doen we aan de hand van de verschillende indicatoren die we voor de nulmeting hebben gemeten. We bespreken thematisch de resultaten van de verschillende indicatoren. Aan het begin van elk deelthema geven we aan welke indicatoren meegenomen zijn. Eerst beschrijven we de resultaten van indicatoren die betrekking hebben op de huidige markt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Vervolgens beschrijven we de indicatoren die gaan over de positie van arbeidskrachten, en de instrumenten en contextfactoren die daaraan gekoppeld zijn. Tot slot beschrijven we de resultaten van indicatoren die gaan over het gelijke speelveld en de instrumenten en contextfactoren die daaraan gekoppeld zijn.

5.2 De huidige markt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Uitleners die arbeidskrachten ter beschikking stellen maken een belangrijk deel uit van de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor bedrijven met personeelstekorten of die behoefte hebben aan flexibiliteit biedt de uitleensector een oplossing, doordat uitleners snel arbeidskrachten kunnen leveren. Een deel van de uitzendkrachten heeft degelijk werk, maar uitzendkrachten worden ook met regelmaat ingezet om kosten te besparen of risico's te minimaliseren.¹⁹ Het aandeel uitzendkrachten binnen de beroepsbevolking is lastig te bepalen, door verschillende manieren van databewerking en -analyse. De afgelopen jaren is het aandeel uitzendkrachten in de werkzame beroepsbevolking geschat tussen de 3 en 7 procent.²⁰ Ook arbeidsmigranten, die vaker dan andere werknemers door uitleners ter beschikking worden gesteld²¹, leveren een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. Voor seizoensgebonden en laagbetaalde banen zijn de risico's op onveilig en oneerlijk werk het grootst.²² Deze banen kunnen vaak moeilijk door Nederlanders worden ingevuld, en worden veelal uitgevoerd door arbeidsmigranten.²³ Arbeidsmigranten maken een groot deel uit van de groep uitzendkrachten, in 2022 en 2023 vormden ze circa een derde van het totaal aantal uitzendkrachten²⁴ (hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het precieze aantal arbeidsmigranten niet bekend is, onder andere omdat veel arbeidsmigranten zich niet inschrijven in het RNI of BRP).

In sectoren waar arbeidsmigranten werken staat kostenreductie vaak centraal²⁵, en hoewel er ook veel arbeidsmigranten in loondienst werken²⁶, spelen uitleners een cruciale rol. Niet alleen bij de werving van deze arbeidskrachten, maar ook bij hun reis naar Nederland, vervoer in Nederland en huisvesting. Dankzij hun specialisatie kunnen ze werkgevers ontzorgen en tegelijkertijd arbeidsmigranten de nodige voorzieningen bieden. Dat uitleners zo'n grote rol kunnen spelen, heeft onder andere te maken met de manier waarop werk in Nederland is georganiseerd: de vergunningsplicht van uitzendbureaus is in 1998 afgeschaft, en er zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt veel soorten contracten mogelijk.²⁷ Dit is niet alleen van invloed op de omvang van het aantal arbeidskrachten, maar ook op de wijze waarop arbeid georganiseerd wordt. In vergelijking met andere EU-landen telt Nederland veel flexwerkers (waaronder uitzendkrachten) en uitleners.²⁸ Er zijn diverse constructies ontstaan, zoals payrollen, detacheren en arbeidsbemiddeling. Hoeveel uitleners er op de markt zijn is daarmee lastig in te schatten, des te meer omdat er onderscheid gemaakt kan worden in organisaties waarbij uitlenen de hoofdactiviteit is, en organisaties waarbij uitlenen een nevenactiviteit is.²⁹ Daarnaast is het aantal uitleners dat staat ingeschreven bij de KvK niet het aantal dat CBS hanteert als actieve uitleners. Hoewel cijfers over het aantal terbeschikkinggestelde arbeidskrachten en uitleners uiteenlopen, bespreken we in deze paragraaf de volgende indicatoren om de huidige markt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in cijfers te beschrijven.

¹⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). *Programmarapportage Uitzendbureaus 2020-2022*.

²⁰ Zie bijvoorbeeld: Vervliet, T., Klinker, I., & Ruit, R. (2025). *Uitzendmonitor 2024: Resultaten in tabellen en figuren: periode 2007-2023 eindrapport*. SEO Economisch Onderzoek; Nederlandse Arbeidsinspectie (2022) *Monitor arbeidsongevallen 2021*, en Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). *Programmarapportage Uitzendbureaus 2020-2022*.

²¹ Böcker, A. G. M., & Lange, T. D. (2023). *De arbeidsverhoudingen van EU-arbeidsmigranten*.

²² O.a. Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). *Programmarapportage Uitzendbureaus 2020-2022*.

²³ Zie o.a. Programmarapportage Uitzendbureaus 2020-2022; Sobczyk, A., & Cremers, J. (2024). *Hoe zorgen Nederlandse werkgevers voor arbeidsmigranten? Diagnose van goed werkgeverschap onder arbeidsmigranten*.

²⁴ Vervliet, T., et al. (2025). *Uitzendmonitor 2024*

²⁵ Böcker, A. G. M., & Lange, T. D. (2023). *De arbeidsverhoudingen van EU-arbeidsmigranten*.

²⁶ Factsheet ABU NBBU (2023). *Arbeidsmigranten in Nederland*

²⁷ Böcker, A. G. M., & Lange, T. D. (2023). *De arbeidsverhoudingen van EU-arbeidsmigranten*.

²⁸ o.a. Böcker, A. G. M., & Lange, T. D. (2023); CBS (2023). *Flexwerkers in de EU*

²⁹ Zie bijvoorbeeld Regioplan (2023). *De komende certificeringsplicht voor uitleners: Aantal te verwachten aanvragen en verschillen tussen groepen uitleners*; Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. (2020). *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*.

Contextfactoren
Overig
13.1 Aantal terbeschikkinggestelde arbeidskrachten, naar sector
13.2 Aantal uitleners in de markt

Indicatoren aantal terbeschikkinggestelde arbeidskrachten

In 2024 waren er volgens data van CBS StatLine 362.000 (geregistreerde) uitzendkrachten werkzaam (zie tabel 5.1). Dit komt neer op ongeveer 4 procent van de totale werkzame beroepsbevolking. Werkelijke aantallen vallen waarschijnlijk hoger uit, omdat arbeidsmigranten mogelijk ondervertegenwoordigd zijn in deze data. Binnen de uitzendsector waren de meeste uitzendkrachten werkzaam in de bedrijfstakken/branches: industrie (13%), openbaar bestuur & overheidsdiensten (12%), vervoer en opslag (11%), handel en de gezondheids- en welzijnszorg (beide 7%).

Tabel 5.1 Aantal terbeschikkinggestelde arbeidskrachten, naar sector (indicator 13.1)

Perioden	2024	2024	Aandeelpercentage van de betreffende sector in de gehele uitzendsector
Onderwerp	Werkzame beroepsbevolking	Werkzame beroepsbevolking	
Persoonskenmerken	Totaal personen	Werkkring: uitzendkracht	
	x 1 000	x 1 000	
Landbouw, bosbouw en visserij	166	10	3%
Delfstoffenwinning	17	4	1%
Industrie	786	48	13%
Energievoorziening	53	5	1%
Waterbedrijven en afvalbeheer	41	4	1%
Bouwnijverheid	453	20	6%
Handel	1429	27	7%
Vervoer en opslag	463	39	11%
Horeca	470	17	5%
Informatie en communicatie	433	12	3%
Financiële dienstverlening	286	20	6%
Verhuur en handel van onroerend goed	78	2	1%
Specialistische zakelijke diensten	868	12	3%
Verhuur en overige zakelijke diensten	456	23	6%
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	726	42	12%
Onderwijs	743	15	4%
Gezondheids- en welzijnszorg	1684	24	7%
Cultuur, sport en recreatie	235	7	2%
Overige dienstverlening	191	2	1%
Huishoudens	12	0	0%
Extraterritoriale organisaties	1	0	0%
SBI-code onbekend	204	27	7%
Alle economische activiteiten	9798	362	100%

Note. Bron: CBS StatLine. Gedownload op 24 februari 2025. Cijfers van 2024 zijn nog niet definitief. CBS StatLine: Werkzame beroepsbevolking; bedrijf. De cijfers zijn afgerond op duizendtallen. Hierdoor kan het voorkomen, dat de som van de detailgegevens afwijkt van het totaal.

Indicator aantal uitleners in de markt

In 2024 waren er volgens data van CBS StatLine gemiddeld 19.936 uitzendbureaus en arbeidsbemiddelingbureaus (zie tabel 5.2). Arbeidsbemiddelingbureaus hadden het grootste aandeel (58%), gevolgd door uitzend- en uitleenbureaus en banenpools (40%), en *payrolling* vormden het kleinste deel (2%). Binnen de uitzend- en uitleenbureaus en banenpools is een splitsing gemaakt. Binnen deze groep was het aantal uitzendbureaus het grootst met een gemiddeld aantal van 4335 (54%), gevolgd door uitleenbureaus met een gemiddeld aantal van 3560 (45%). Tot slot waren er in 2024 gemiddeld 90 banenpools (1%).

Tabel 5.2 Aantal uitleners in de markt (indicator 13.2)

Perioden	2024 1e kwartaal	2024 2e kwartaal	2024 3e kwartaal	2024 4e kwartaal	Gemid- delde	Aandeel- percentage van Totaal SBI 78
Onderwerp	Totaal bedrijven	Totaal bedrijven	Totaal bedrijven	Totaal bedrijven		
Alle economische activiteit	2308165	2316555	2342140	2359330	2331548	-
Arbeidsbemiddeling	11450	11485	11715	11785	11609	58%
Uitzend- en uitleenbureaus; banenpools	8000	7980	8020	7935	7984	40%
- Uitzendbureaus	4390	4360	4335	4255	4335	54%
- Uitleenbureaus	3520	3530	3600	3590	3560	45%
- Banenpools (werkgelegenheid)	90	90	90	90	90	1%
Payrolling (personeelsbeheer)	340	345	345	340	343	2%
Totaal SBI 78: uitzendbureaus en arbeids- bemiddeling	19790	19810	20085	20060	19936	100,00%

Note. Bron: CBS StatLine. Gedownload op 11 februari 2025. Cijfers van 2024 zijn nog niet definitief. CBS StatLine: Bedrijven; bedrijfstak. Het aantal bedrijven is afgerond op een veelvoud van vijf. In geval van afrondingen kan het voorkomen, dat de totalen niet precies overeenstemmen met de som der opgetelde getallen. De totalen zijn nauwkeurig; uitsplitsing naar kenmerken geeft relatief grotere afrondingsverschillen.

5.3 De positie van arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld (indicatoren doelstelling 1)

Hieronder beschrijven we de huidige stand van indicatoren die zijn opgesteld om inzicht te geven in de huidige positie van arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld. Deze indicatoren richten zich op arbeidsvoorwaarden en huisvesting. Daarnaast geven we inzicht in indicatoren van instrumenten die gekoppeld zijn aan indicatoren voor arbeidsvoorwaarden en huisvesting. Tot slot beschrijven we indicatoren die ingaan op de ervaringen van arbeidskrachten met betrekking tot hun huidige positie, en de contextfactoren die hierop van invloed zijn.

5.3.1 Arbeidsvoorwaarden

Met de onderstaande indicatoren geven we een beeld van de mate waarin arbeidsvoorwaarden worden nageleefd, zodat bij de evaluatie van de Wtta kan worden onderzocht of dit leidt tot een verbetering in naleving van arbeidsvoorwaarden. Daarnaast geven we inzicht in het instrument publiek toezicht. Tijdens de uitvoering van de nulmeting is publiek toezicht als handhavinginstrument essentieel voor de naleving van arbeidswetten. Het publiek toezicht is tijdens de nulmeting nog niet relevant in de context van de toelatingsplicht en het inleenverbod, omdat deze instrumenten nog niet zijn ingevoerd. Inzicht in de naleving van arbeidsvoorwaarden en het publiek toezicht geven we door het bespreken van de volgende indicatoren:

Doelstelling 1 – verbetering positie arbeidskrachten
Verbetering arbeidsvoorwaarden
1.1 Aantal geconstateerde overtredingen naleving Wml (absoluut; aandeel van totaal aantal onderzoeken)
1.2 Aantal geconstateerde overtredingen naleving WagwEU (absoluut; aandeel totaal aantal onderzoeken)
1.3 Aantal geconstateerde overtredingen naleving Wav (absoluut; aandeel totaal aantal onderzoeken)
Instrumenten
Publiek toezicht
7.1 Aantal fte Nederlandse Arbeidsinspectie
7.2 Aantal onderzoeken Nederlands Arbeidsinspectie

Indicatoren arbeidsvoorwaarden

Voor de nulmeting is het totaal aantal overtredingen van de Wml, WagwEU en de Wav in kaart gebracht (zie tabel 5.3). Zoals eerder beschreven in hoofdstuk 4 is het nog niet mogelijk om dat vast stellen binnen het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Daarom is er in de nulmeting een selectie gemaakt van bedrijfstakken waar, ten opzichte van andere sectoren, meer misstanden in de uitleensector voorkomen (zie de uitsplitsing van de bedrijfstakken in bijlage 2).

In 2024 zijn er 16.419 inspecties uitgevoerd. In de geselecteerde bedrijfstakken zijn er 317 overtredingen van de Wml geconstateerd. Dit is ongeveer 17 procent van het totaal aantal geconstateerde overtredingen van de Wml. Voor de WagwEU zijn in 2024 in de geselecteerde bedrijfstakken 78 overtredingen geconstateerd. Dit is ongeveer 16 procent van het totaal aantal geconstateerde overtredingen van de WagwEU. Voor de Wav zijn in 2024 in de geselecteerde bedrijfstakken 635 overtredingen geconstateerd. Dit is ongeveer 19 procent van het totaal aantal geconstateerde overtredingen van de Wav. Voor de Wml, WagwEU, en de Wav is een uitsplitsing per artikel gemaakt, zie bijlage 7.

Tabel 5.3 Aantal geconstateerde overtredingen naleving Wml (indicator 1.1), aantal geconstateerde overtredingen naleving WagwEU (indicator 1.2), aantal geconstateerde overtredingen naleving Wav (indicator 1.3)

Wet	Aantal overtredingen ¹	Som aantal overtredingen ²	Totaal aantal overtredingen	Totaal som overtredingen	Aandeelpercentage ³
Wml	75	317	646	1837	17%
WagwEU	18	78	89	487	16%
Wav	172	635	1081	3392	19%

¹ Aantal overtredingen in geselecteerde bedrijfstakken.

² Som van geconstateerde overtredingen in geselecteerde bedrijfstakken.

³ Aandeelpercentage; som geconstateerde overtredingen binnen de geselecteerde bedrijfstakken vs. totaal som overtredingen, binnen een wet.

In 2024 zijn in de sector van de uitzend- en arbeidsbemiddelingsbureaus (SBI 78) 162 (9%) geconstateerde overtredingen van de Wml, 93 (19%) geconstateerde overtredingen van de WagwEU en 332 (10%) geconstateerde overtredingen van de Wav (zie tabel 5.4).

Tabel 5.4 Aantal geconstateerde overtredingen in de totale sector van uitzendbureaus en arbeidsbemiddelingsbureaus (SBI 78)

Wet	Aantal overtredingen in SBI 78	Som van geconstateerde overtredingen in SBI 78	Aandeelpercentage ¹
Wml	44	162	9%
WagwEU	7	93	19%
Wav	68	332	10%

¹ Aandeelpercentage; som geconstateerde overtredingen binnen SBI 78 vs. totaal som overtredingen binnen een wet (zie tabel 5.3).

Indicatoren publiek toezicht

Voor het instrument publiek toezicht geven we inzicht in het aantal fte bij de NLA en aantal onderzoeken bij uitleners. Informatie over het aantal fte is beschikbaar in de jaarverslagen van de NLA. In 2023 was er 1.753 fte beschikbaar bij de NLA. In 2024 was er 1.815 fte beschikbaar.³⁰ De instroom was 327 fte in 2023, en 250 fte in 2024. De uitstroom was 165 fte in 2023 en 186 fte in 2024. Bij het aantal fte werd door de NLA de kanttekening gemaakt dat er nog veel inspecteurs in opleiding zijn, en zij leveren nu nog een lagere productie. Als zij opgeleid zijn, zullen ze een hogere productie kunnen draaien.

Het aantal onderzoeken is uitgedrukt in het totaal aantal inspecties. In 2024 zijn er in totaal 16.419 inspecties uitgevoerd. Dit is door de NLA berekend door alleen de inspecties mee te nemen die in het jaar 2024 zijn afgehandeld (korte productiedatum). Dit komt doordat het jaar van de inspectiedatum, het jaar van waarin de eerste zaak wordt geïnspecteerd, niet altijd nauwkeurig wordt bijgehouden.

5.3.2 Huisvesting

Er zijn twee partijen actief die geaccrediteerde huisvestingskeurmerken mogen verlenen: SNF en het AKF. Deze partijen hebben data beschikbaar gesteld over de huidige naleving van huisvestingskeurmerken en het instrument huisvestingskeurmerken. De naleving en het gebruik van huisvestingskeurmerken meten we door de onderstaande indicatoren te beschrijven en te duiden:

Doelstelling 1 – verbetering positie arbeidskrachten
Verbetering huisvesting
1.4 Aantal geconstateerde intrekkingen en intrekkingen bij naleving van eisen huisvestingskeurmerken (absoluut; aandeel totaal aantal onderzoeken)
Instrumenten
Huisvestingskeurmerken
9.1 Aantal aanvragen huisvestingskeurmerken
9.2 Aantal toekenningen van een keurmerk (ondernemingen, locaties en aantal bedden; absoluut; aandeel van de aanvragen)
9.3 Aantal afwijzingen (absoluut; aandeel van de aanvragen)
9.4 Aantal aanvragen nog in behandeling (absoluut; aandeel van de aanvragen)
9.5 Aantal ondernemingen die keurmerken intrekken (absoluut; aandeel van het totaal aantal ondernemingen met keurmerk)
9.6 Totaal aantal ondernemingen met keurmerk (cumulatief)
9.7 Totale capaciteit met keurmerk (aantal locaties en aantal bedden)

³⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie (2025). *Volledig jaarverslag 2024*

Indicator huisvesting

SNF heeft in 2024 veertien intrekkingen gedaan, omdat deze ondernemingen niet voldeden aan de norm (zie tabel 5.5). Er zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal onderzoeken dat SNF in 2024 heeft uitgevoerd. Daarom is het niet mogelijk om het aandeel van het totaal aantal onderzoeken te berekenen. In 2024 zijn er bij het AKF geen keurmerken ingetrokken. Het AKF heeft ook geen data beschikbaar over het aantal onderzoeken dat zij hebben gedaan.

Tabel 5.5 Aantal geconstateerde intrekkingen SNF bij naleving van eisen huisvestingskeurmerken (absoluut; aandeel totaal aantal onderzoeken) (indicator 1.4)

Indicator	1e kwartaal 2024	2e kwartaal 2024	3e kwartaal 2024	4e kwartaal 2024	Totaal
Aantal geconstateerde intrekkingen SNF bij naleving eisen voor huisvestingskeurmerken (absoluut; aandeel totaal aantal onderzoeken)	4	2	5	3	14

Note. Bron: SNF

De cijfers over het aantal geconstateerde intrekkingen moeten in context worden geplaatst. Hoewel het SNF-keurmerk in de praktijk geldt als een kwaliteitsgarantie, kent het belangrijke beperkingen. De 100 procent controleverplichting binnen SNF draagt bij aan verbetering van de huisvestingskwaliteit, maar desondanks blijven er aanzienlijke tekorten aan woningen bestaan. Volgens SNF vergroten deze tekorten het risico op misstanden, waaronder huisvesting van arbeidsmigranten in het buitenland waar SNF geen controles uitvoert. Daarnaast kondigt SNF reguliere inspecties vooraf aan, mede vanwege privacyoverwegingen voor bewoners. Huisvesters weten dus wanneer ze een inspectie kunnen verwachten. Bij spoedinspecties gebeurt dit niet, of zo kort mogelijk van tevoren.³¹ Verder is het SNF-keurmerk op dit moment vrijwillig, en daarmee afhankelijk van deelname door huisvesters. Dit betekent dat een deel van de arbeidsmigranten verblijft in niet-gecontroleerde huisvesting. Precieze aantallen hierover zijn onbekend. Het werkelijke aantal gehuisveste arbeidsmigranten is moeilijk vast te stellen, mede doordat meerdere arbeidsmigranten in één jaar één bed kunnen delen, en veel gemeenten de registratie van arbeidsmigranten niet op orde hebben. Bovendien is het aantal geregistreerde arbeidsmigranten niet gelijk aan de totale huisvestingscapaciteit. Ook wanneer een woonruimte voldoet aan de SNF-norm kan dit alsnog betekenen dat in één rijtjeshuis tien arbeidsmigranten wonen.³² Ook zijn niet alle ondernemingen aangesloten bij SNF, wat betekent dat ook niet alle bedden door SNF gecontroleerd worden. Naar schatting controleert SNF zo'n 25 tot 33 procent van alle bedden. SNF heeft geen zicht op de kwaliteit van niet-gecertificeerde bedden. Daarnaast zijn er verschillen tussen regio's en gemeenten in het beleid ten aanzien van het keurmerk. Niet elke gemeente stelt het keurmerk verplicht en het lokale beleid bepaalt mede het aandeel gecontroleerde bedden. In gemeenten waar het keurmerk wel is opgenomen in het beleid, ligt het percentage gecontroleerde bedden door SNF hoger. Gelet op deze beperkingen kunnen op basis van de cijfers over het aantal intrekkingen op dit moment geen uitspraken worden gedaan over de kwaliteit van de huisvesting voor arbeidsmigranten.

Indicatoren huisvestingskeurmerken

SNF

In 2024 zijn er in totaal 132 huisvestingskeurmerken aangevraagd bij SNF (zie tabel 5.6). In het vierde kwartaal werden de meeste aanvragen gedaan, namelijk 42. In 2024 zijn er 129 aanvragen toegekend, want er zijn 129 nieuw geregistreerde ondernemingen. Daarnaast zijn er vijf aanvragen afgewezen. In 2024 kunnen ook keurmerken worden toegekend of afgewezen van ondernemingen die in 2023 een aanvraag hebben gedaan. Het aantal aanvragen, het aantal toekenningen en het aantal afwijzingen zijn vrij constant in alle kwartalen. Er zijn hierin geen seizoenseffecten te herkennen. Daarnaast, is de som van het aantal toekenningen en afwijzingen niet gelijk aan het aantal aanvragen. Dit komt omdat bedrijven ook hun aanvraag kunnen terugtrekken en deze aantallen worden niet opgenomen als afwijzing.

Verder zijn er nog lopende aanvragen. Op 1 januari 2024 waren er 20 aanvragen in behandeling. Op 1 januari 2025 waren er 45 aanvragen in behandeling. Door de lopende aanvragen en verschillen in doorlooptijd is het niet mogelijk om per indicator een relevant aandeelpercentage van het aantal aanvragen te berekenen. Vanuit SNF is er geen specifieke informatie beschikbaar over de (gemiddelde) duur van de doorlooptijd. Naast de afwijzingen en aanvragen in behandeling zijn er in 2024 ook 42 ondernemingen die hun keurmerk zelf hebben ingetrokken. Per kwartaal is er gemiddeld 0,46 procent van het totaal aantal keurmerken ingetrokken.

³¹ Jaarrapportage arbeidsmigranten (2024). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

³² Inspectie SZW. (2021). Rapport Arbeidsmigranten. Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid.

Tabel 5.6 Aantal aanvragen huisvestingskeurmerken (indicator 9.1), aantal toekenningen van een keurmerk (indicator 9.2), aantal afwijzingen (indicator 9.3), aantal aanvragen nog in behandeling (9.4), aantal ondernemingen die keurmerken intrekken (9.5), totaal aantal ondernemingen met keurmerk (indicator 9.6)

Indicator	4e kwartaal - 2023	1e kwartaal - 2024	2e kwartaal - 2024	3e kwartaal - 2024	4e kwartaal - 2024	Totaal
9.1 Aantal aanvragen huisvestingskeurmerken		34	26	30	42	132
9.2 Aantal toekenningen van een keurmerk (ondernemingen, locaties en aantal bedden; absoluut; aandeel van de aanvragen)		37	30	32	30	129
9.3 Aantal afwijzingen (absoluut; aandeel van de aanvragen)		2	1	1	1	5
9.4 Aantal aanvragen nog in behandeling (absoluut; aandeel van de aanvragen)	20	25	34	49	45	
9.5 Aantal ondernemingen die keurmerken intrekken (absoluut; aandeel van het totaal aantal ondernemingen met keurmerk)		13	14	7	8	42
9.6 Totaal aantal ondernemingen met keurmerk (cumulatief)	720	727	737	766	785	

Note. Bron: SNF

In 2024 groeide het aantal geregistreerde ondernemingen binnen SNF, van 727 ondernemingen in het begin van 2024 tot 785 ondernemingen aan het eind van 2024 (zie tabel 5.7). SNF had deze stijging verwacht door de verhoogde aandacht voor huisvesting van arbeidsmigranten met betrekking tot de Wtta en de Wgv. Er kunnen diverse redenen zijn voor ondernemingen waarom ze zich willen aansluiten bij SNF. Deze redenen worden niet opgevraagd en geregistreerd. Wel schijnen steeds meer gemeentes SNF te eisen, aldus SNF. De totale capaciteit met een huisvestingskeurmerk, wat wil zeggen het aantal locaties dat er zijn én het aantal bedden op die locaties, is vrij constant gedurende het jaar. Er zijn hierin geen sterke seizoenseffecten te herkennen. Gemiddeld waren er over het hele jaar 20.267 locaties en 148.079 bedden. In het derde kwartaal was de capaciteit het hoogst, met 20.760 locaties en 150.122 bedden.

Tabel 5.7 Totaal aantal ondernemingen met keurmerk (indicator 9.6) en totale capaciteit met huisvestingskeurmerk (aantal locaties en aantal bedden) SNF (indicator 9.7)

SNF	1e kwartaal - 2024	2e kwartaal - 2024	3e kwartaal - 2024	4e kwartaal - 2024	Gemiddelde
Totaal aantal geregistreerde ondernemingen	727	737	766	785	754
Aantal locaties geregistreerde ondernemingen	19.948	20.348	20.760	20.013	20.267
Capaciteit locaties geregistreerde ondernemingen	147.877	147.017	150.122	147.300	148.079

Note. Bron: SNF

Het AKF

In 2024 waren er 182 certificaathouders, oftewel 182 geregistreerde ondernemingen (zie tabel 5.8). Sinds 2022, toen er 141 geregistreerde ondernemingen waren, is er een groei te zien. Deze 182 geregistreerde ondernemingen hebben in totaal 440 locaties en 8141 bedden beschikbaar. In vergelijking met SNF valt een beperkt aantal ondernemingen onder het AKF. Het AKF-keurmerk is uitsluitend beschikbaar voor uitleners die tijdelijke seizoensarbeid in de agrarische sector aanbieden of woningen op het erf beschikbaar stellen voor arbeidsmigranten. In 2024 zijn er geen keurmerken ingetrokken. Dit betekent echter niet dat er geen ondernemingen zijn gestopt, aangezien ondernemingen zichzelf kunnen terugtrekken, de huisvesting kan zijn weggevallen of ze kunnen zijn overgestapt naar het SNF-keurmerk. Hier zijn geen data over beschikbaar. Het AKF kon de cijfers niet uitsplitsen per kwartaal, waardoor eventuele seizoenseffecten niet kunnen worden bekeken. Wel gaf het AKF aan dat ondernemingen in principe het hele jaar gecertificeerd zijn.

Tabel 5.8 Totaal aantal ondernemingen met keurmerk (indicator 9.6) en totale capaciteit met huisvestingskeurmerk (aantal locaties en aantal bedden) AKF (indicator 9.7)

AKF	2024
Totaal aantal geregistreerde ondernemingen	182
Aantal locaties geregistreerde ondernemingen	440
Capaciteit locaties geregistreerde ondernemingen	8141

Note. Bron: AKF

5.3.3 Huidige positie van arbeidskrachten

We beschrijven ervaringen over de huidige positie van arbeidskrachten, en specifiek van arbeidsmigranten, aan de hand van de onderstaande kwalitatieve indicatoren. Hierbij gaan we specifiek in op de arbeidsvoorwaarden en de kwaliteit van huisvesting. Daarna beschrijven we contextindicatoren die inzicht geven in welke maatschappelijke, economische of politieke trends en beleidsmatige ontwikkelingen van invloed zijn op de positie van arbeidskrachten, en geven we inzicht in indicatoren die gaan over arbeidsomstandigheden. Tot slot beschrijven we ook de verwachtingen van relevante stakeholders over de mate waarin de Wtta de positie van arbeidskrachten gaat verbeteren.

Doelstelling 1 – verbetering positie arbeidskrachten
Verbetering positie arbeidskrachten
1.6 Huidige ervaringen van arbeidsmigranten over hun positie
1.7 Beoordeling huidige positie van arbeidskrachten door experts
Context
Beleid
11.1 Relevante maatschappelijke, economische en politieke trends
11.2 Beleidsmatige ontwikkelingen
Overig
13.3 Aantal overtredingen Atw en Arbowet

Indicatoren ervaringen en beoordeling positie arbeidskrachten

De geïnterviewde experts en relevante partijen noemen de huidige positie van arbeidskrachten – en in het bijzonder arbeidsmigranten in Nederland – zorgwekkend, en ze vinden dat deze wordt gekenmerkt door kwetsbaarheid en afhankelijkheid. Arbeidsmigranten zijn vaker werkzaam in sectoren met laaggekwalificeerde banen, waarbij het streven naar zo veel mogelijk winst en goedkope arbeid belangrijker is dan goede arbeidsvoorwaarden en fatsoenlijke huisvesting.³³ Bedrijven hanteren een ‘low-road’-strategie waarbij kostenreductie centraal staat en een hoog verloop wordt ingecalculleerd.³⁴ Uitzendbureaus zorgen hierbij voor het werk en de werknemers, maar zorgen tevens voor essentiële voorzieningen zoals huisvesting, vervoer en zorgverzekering. Daarnaast doen de uitzendbureaus de onderhandelingen met de inleener, en heeft de arbeidsmigrant hierbij weinig inspraak.³⁵ Hoewel deze ‘package-deal’ in veel gevallen goed geregeld is³⁶, maakt deze constructie arbeidsmigranten ook afhankelijk en kwetsbaar. Bij verlies van werk komen ze namelijk niet alleen zonder inkomen komen te zitten, maar raken ze ook hun woonruimte en zorgverzekering kwijt. Zeker wanneer werkgevers de grenzen van regelgeving opzoeken, of de regels zo toepassen dat arbeidsmigranten dienen als verdienmodel, worden de arbeidsmigranten benadeeld en zijn ze kwetsbaarder.³⁷ Dit wordt versterkt door factoren als een gebrekkige kennis van de Nederlandse taal, onbekendheid met wet- en regelgeving en een beperkt sociaal netwerk.³⁸

Wanneer arbeidsmigranten worden geworven via tussenpersonen of uitzendbureaus in het buitenland kunnen aantrekkelijke beloftes worden gedaan. In de praktijk ontvangen arbeidsmigranten contracten die complex of moeilijk te begrijpen zijn, waardoor zij niet altijd inzicht hebben in waar ze mee instemmen. Hierdoor ontstaat een situatie van financiële en sociale afhankelijkheid, die het risico op uitbuiting vergroot. Tot slot noemen de geïnterviewden dat de loonverschillen tussen West-Europa en Centraal- en Oost-Europese landen kleiner worden, waardoor het voor uitzendbureaus moeilijker wordt om voldoende arbeidsmigranten uit die regio's aan te trekken. Uit eerder onderzoek blijkt dat de belangrijkste motivatie voor arbeidsmigranten om in Nederland te werken een hoger salaris is. Ook komt uit dit onderzoek naar voren dat stijgende lonen in het land van herkomst een van de meest genoemde redenen is om terug te keren.³⁹ Als gevolg hiervan lijkt het dat wervingsactiviteiten verder naar het oosten worden uitgebreid. Steeds meer arbeidsmigranten en ook uitzendkrachten hebben landen als Bulgarije, Roemenië, of Litouwen als herkomstland.⁴⁰

³³ Sobczyk, A., & Cremers, J. (2024). *Hoe zorgen Nederlandse werkgevers voor arbeidsmigranten? Diagnose van goed werkgeverschap onder arbeidsmigranten*.

³⁴ Böcker, A. G. M., & Lange, T. D. (2023). *De arbeidsverhoudingen van EU-arbeidsmigranten*. Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren (pp.101-136). Nijmegen, Nederland: Radboud Universiteit.

³⁵ Böcker, A. G. M., & Lange, T. D. (2023).

³⁶ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020).

³⁷ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020).

³⁸ Sobczyk, A., & Cremers, J. (2024).

³⁹ Cremers, J., & Van den Tillaart, H. (2021). *De resultaten van het 1e arbeidsmigrantenpanel: Een eerste onderzoek naar de woon-, werk- en leefsituatie van arbeidsmigranten in Nederland*. Het Kenniscentrum Arbeidsmigranten.

⁴⁰ O.a. Vervliet, T., Klinker, I., & Ruit, R. (2025). *Uitzendmonitor 2024: Resultaten in tabellen en figuren: periode 2007-2023 eindrapport*. SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam; Heyma, A., Vervliet, T. (2022). *Arbeidsmigratie in 2030; mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's*. SEO Economisch onderzoek, Amsterdam; CBS Migrantenmonitor (2023), versie oktober 2024.

Arbeidsvoorwaarden

Volgens geïnterviewden is verbetering van de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten dringend nodig, vooral op het gebied van loon en arbeidsvoorwaarden. De huidige uitleensector kenmerkt zich door flexibiliteit. Dit betekent dat ook arbeidskrachten flexibel (moeten) zijn. Het werken op flexibele contracten, vooral wanneer arbeidskrachten niet in vaste dienst zijn, plaatst hen in een kwetsbare positie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij arbeidskrachten, en specifiek arbeidsmigranten die werken op basis van nulurencontracten of zeer kortdurende contracten, zeker als dit wordt gecombineerd met een uurloon rondom het minimumloon. Voor arbeidsmigranten ligt hun loon met regelmaat lager dan het loon van Nederlandse collega's.⁴¹ Minder dan de helft van de arbeidsmigranten zegt een eerlijke beloning te krijgen voor het werk dat ze doen.⁴²

De oorspronkelijke gedachte om uitzendwerk te kunnen inzetten als opstap naar een vast dienstverband bij de inlener (allocatiefunctie) of als oplossing voor vervanging van ziekte of bij piekperiodes is vrijwel verdwenen, volgens de geïnterviewden. Zowel uitleners als inleners hebben weinig prikkels om duurzame arbeidsrelaties aan te gaan; de uitleenmarkt wordt juist ingezet om flexibel te blijven en risico's te vermijden (zoals risico's op kosten bij ziekte of in economisch mindere tijden waarin werkgevers minder personeel nodig hebben). Daarnaast blijft een deel van de uitzendkrachten langdurig in fase A zitten, met beperkte mogelijkheden tot doorstroom en waarbij arbeidskrachten van de ene op de andere dag niet meer kunnen worden opgeroepen. Dit leidt tot onzekerheid over het werk en inkomen. Voor arbeidsmigranten is deze onzekerheid nog sterker, zij hebben nog vaker een flexibel contract dan Nederlandse werkenden.⁴³ Tegelijkertijd zijn er weinig drempels om arbeidsmigranten naar Nederland te halen, soms zelfs zonder enige garantie op werk of uitbetaling van loon volgens geïnterviewden. Rekrutering vindt plaats zonder controle, wat het risico op uitbuiting vergroot.

In de praktijk blijkt dat cao-afspraken over het loon niet altijd worden nageleefd. Dit leidt tot misstanden zoals onderbetaling of zelfs het uitblijven van uitbetaling van het loon. Handhaving is volgens geïnterviewden lastig, omdat het op papier vaak lijkt te kloppen, maar er wordt gesjoemeld met urenregistraties, gewerkte uren of arbeidsomvang. Hierdoor is moeilijk vast te stellen of arbeidskrachten het loon ontvangen waar ze recht op hebben. Over het algemeen zijn arbeidsovereenkomsten schriftelijk opgesteld, in een, voor de arbeidskracht, begrijpelijke taal. Dit geldt echter niet altijd voor de loonstroken, waardoor arbeidsmigranten niet weten of zij de arbeidsvoorwaarden ontvangen waar ze recht op hebben.⁴⁴ Arbeidsmigranten die geen Nederlands spreken hebben dan ook meer kans op een onjuiste loonbetaling dan arbeidsmigranten die goed Nederlands spreken.⁴⁵ Dit strookt met het type meldingen dat de NLA ontvangt over uitzendbureaus, en hoe arbeidsmigranten zelf rapporteren over hun loon.⁴⁶ Hierbij kan gedacht worden aan niet-uitbetaalde uren, de hoogte van het loon of hoge inhoudingen op het loon van arbeidsmigranten. Het inhouden van loon is onder bepaalde voorwaarden toegestaan, maar het komt ook voor dat arbeidsmigranten worden beboet voor bijvoorbeeld de afwas in hun woonruimte.⁴⁷ Het niet uitbetalen van bijvoorbeeld het loon komt binnen de groep arbeidsmigranten vaker voor bij diegenen met een uitzendcontract dan bij de arbeidsmigranten in loondienst.⁴⁸

Huisvesting

Huisvesting is een van de knelpunten rond de inzet van arbeidsmigranten.⁴⁹ Bij twee op de vijf arbeidsmigranten heeft de werkgever huisvesting geregeld, maar de kwaliteit van deze huisvesting is vaak niet optimaal.⁵⁰ Ook geïnterviewden vertelden dat de kwaliteit van huisvesting voor arbeidsmigranten in veel gevallen onvoldoende is. Een deel van de arbeidsmigranten oordeelt zelf ook negatief over hun huisvesting; tijdens een peiling in 2021 oordeelde 40 procent van de ondervraagde arbeidsmigranten negatief over huisvesting en woonomstandigheden, in 2023 was dit aandeel gestegen naar 49 procent.⁵¹ Arbeidsmigranten worden onder andere ondergebracht op vakantieparken, in pensions, op het terrein van een inlener (zoals een agrarische bedrijf of een bouwbedrijf) of net over de grens waar hun woonomstandigheden buiten het zicht blijven. De helft van de uitleners biedt huisvesting aan via woonbemiddelaars, nog eens 31 procent regelt dit via

⁴¹ Cremers, J., & Van den Tillaart, H. (2021); Sobczyk, A., & Cremers, J. (2023). *De woon-, werk- en leefsituatie van arbeidsmigranten in Nederland: De resultaten van het 5e arbeidsmigrantenpanel*; Heyma, A., Vervliet, T., Engelen, M., Meij, M. (2022). *Goed werkgeverschap voor kortverblijvende arbeidsmigranten*. SEO Economisch onderzoek, Amsterdam.

⁴² Sobczyk, A., & Cremers, J. (2024). *Hoe zorgen Nederlandse werkgevers voor arbeidsmigranten? Diagnose van goed werkgeverschap onder arbeidsmigranten*.

⁴³ Sobczyk, A., & Cremers, J. (2023).

⁴⁴ Heyma, A., Vervliet, T., Engelen, M., Meij, M. (2022).

⁴⁵ Sobczyk, A., & Cremers, J. (2023).

⁴⁶ Sobczyk, A., & Cremers, J. (2023).

⁴⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). *Programmarapportage Uitzendbureaus 2020-2022*.

⁴⁸ Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). *Programmarapportage Uitzendbureaus 2020-2022*.

⁴⁹ Lange, T. D., Böcker, A. G. M., & Beckers, P. J. (2023). *Huisvesting van EU-arbeidsmigranten in Nederland voor, tijdens en na corona*.

⁵⁰ Lange, T. D., Böcker, A. G. M., & Beckers, P. J. (2023).

⁵¹ Cremers, J., & Van den Tillaart, H. (2021); Sobczyk, A., & Cremers, J. (2023).

een huisvestings-bv in de eigen holding.⁵² Een groot deel van de arbeidsmigranten met een inkomen van maximaal 130 procent WML is afhankelijk van de werkgever voor huisvesting, waarbij de huurovereenkomst is gekoppeld aan een arbeidscontract.⁵³ Dit komt ook uit de interviews naar voren: in de meeste gevallen beschikken arbeidsmigranten niet over een formeel huurcontract, maar over een huurovereenkomst of huisvestingscontract dat is gekoppeld aan een pension of gedeelde woonruimte. Deze contractvormen bieden nauwelijks of geen rechtsbescherming. Bij ontslag of beëindiging van het dienstverband kan de huisvesting per direct worden beëindigd. Hoewel de cao voor uitzendkrachten stelt dat uitzetting uit de woning pas na vier weken na het beëindigen van de arbeidsovereenkomst mag plaatsvinden⁵⁴, is het voor arbeidsmigranten zonder inkomen niet altijd haalbaar om de huur door te betalen. Daarnaast komt het voor dat werkgevers hen onder druk zetten of dwingen om de woning eerder te verlaten. In de praktijk betekent ontslag in veel gevallen ook een direct verlies van huisvesting. Tegelijkertijd is het voor arbeidsmigranten lastig om zelfstandig woonruimte te vinden, waardoor zij genoodzaakt zijn om gebruik te maken van de woonvoorziening via de werkgevers, en lopen arbeidsmigranten het risico ontslagen te worden wanneer ze klagen over de kwaliteit van de huisvesting.⁵⁵ De combinatie van werk en huisvesting via de werkgever is echter, naast dat het de arbeidsmigranten kwetsbaar maakt, ook behulpzaam⁵⁶, omdat het arbeidsmigranten ontzorgt in het vinden van woonruimte. Het doorbreken van de afhankelijkheidsrelatie is echter essentieel, zodat verlies van werk niet automatisch leidt tot verlies van woonruimte (zie ook de paragraaf over de contextfactor Wet goed verhuurderschap).

Uit de interviews blijkt ook dat huisvesting van arbeidsmigranten vaak plaatsvindt buiten het zicht van lokale overheden. Veel arbeidsmigranten staan niet ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP), waardoor gemeenten onvoldoende zicht hebben op het werkelijke aantal arbeidsmigranten dat binnen hun gemeente verblijft. Dit gebrek aan registratie belemmert niet alleen beleidsvorming voor gemeenten, maar maakt het voor huisvesters ook eenvoudiger om regelgeving te omzeilen. Volgens geïnterviewden kunnen arbeidsmigranten door het gebrek aan een BRP-registratie ook minder gebruik maken van hulp vanuit de gemeente bij het vinden van huisvesting, waardoor ze een verhoogd risico lopen om terecht te komen bij malafide verhuurders. Daarnaast zijn gemeenten door de krapte op de woningmarkt terughoudend in het huisvesten van arbeidsmigranten. Ook is het aanbod van woningen aanzienlijk lager dan het aantal arbeidsmigranten dat in de gemeente werkzaam is, en is het onduidelijk waar deze groep gehuisvest moet worden. Daarom is het aanbieden van woonruimte aan arbeidsmigranten voor een deel van de ondernemers uitgegroeid tot een verdienmodel.

Indicatoren beleidscontext

De positie van arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld, en in het bijzonder die van arbeidsmigranten in Nederland, wordt beïnvloed door diverse maatschappelijke, economische en politieke ontwikkelingen. Hieronder schetsen we welke contextfactoren van belang zijn.

Ontbreken van inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP)

Het ontbreken van een inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) is een contextfactor die een negatieve invloed heeft op de positie van arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten kunnen in de BRP ingeschreven staan als ingezetene of niet-ingezetene, afhankelijk van hun verwachte verblijfsduur. Bij een verblijf korter dan vier maanden kunnen arbeidsmigranten zich inschrijven bij een RNI-loket, zodat ze een BSN ontvangen. Inschrijven bij een RNI-loket is echter niet verplicht, waardoor er geen duidelijkheid is in welke mate dit gebeurt en of dit bekend is bij arbeidsmigranten. Het BSN is echter wel nodig voor het kunnen uitvoeren van werk, daardoor faciliteren werkgevers vaak de registratie in het RNI.⁵⁷ Arbeidsmigranten hoeven dan alleen op het juiste moment klaar te staan, en ze worden naar het loket gebracht om zich in te schrijven.⁵⁸ Bij een verblijf langer dan vier maanden zijn arbeidsmigranten verplicht om zich in te schrijven in het BRP als ingezetene. Veel arbeidsmigranten staan niet ingeschreven als ingezetene in het BRP, ook als ze langer dan vier maanden in Nederland verblijven. De redenen hiervoor zijn onder andere dat arbeidsmigranten niet weten hoe dit moet, dat ze dit niet willen, of dat dit niet mag van hun verhuurder.⁵⁹ Ook doen arbeidsmigranten vaak geen aangifte van vertrek uit Nederland.⁶⁰ Het blijkt dat een kwart van de arbeidsmigranten met een laag inkomen zelf niet weet of ze wel of niet

⁵² Factsheet ABU NBBU (2023). *Arbeidsmigranten in Nederland*

⁵³ Seidler, Y., et al. (2024). *Zicht op arbeidsmigranten. Een belevingsonderzoek naar de positie van EU-arbeidsmigranten, derdelanders, en ontheemde Oekraïners in Nederland*. Risbo/Erasmus Universiteit Rotterdam in opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rotterdam.

⁵⁴ <https://www.abu.nl/cao/> en <https://www.nbbu.nl/nl/cao>

⁵⁵ Inspectie SZW. (2021). *Rapport Arbeidsmigranten*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁵⁶ Lange, T. D., Böcker, A. G. M., & Beckers, P. J. (2023). *Huisvesting van EU-arbeidsmigranten in Nederland voor, tijdens en na corona*.

⁵⁷ Heyma, A., Vervliet, T., Engelen, M., Meij, M. (2022). *Goed werkgeverschap voor kortverblijvende arbeidsmigranten*. SEO Economisch onderzoek, Amsterdam.

⁵⁸ Seidler, Y. et al., (2024).

⁵⁹ Seidler, Y. et al., (2024).

⁶⁰ o.a. Heyma, A. et al., (2022); *Jaarrapportage arbeidsmigranten* (2024). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; *De Staat van Migratie* (2024). Ministerie van Justitie en Veiligheid.

ingeschreven staan in het BRP.⁶¹ Dit geeft een vertekend beeld van de feitelijke situatie, en dit heeft consequenties voor zowel de arbeidsmigranten zelf als de gemeenten.

Registratie in het BRP geeft arbeidsmigranten meer rechten, en geeft toegang tot gemeentelijke ondersteuning. Zo is het als niet-ingezetene niet mogelijk om een zorgverzekering af te sluiten bij het verliezen van werk, en heeft iemand geen toegang tot bepaalde rechten en sociale voorzieningen zoals huurtoeslag.⁶² Volgens relevante partijen en experts zou een BRP-inschrijving bijdragen aan een sterkere rechtspositie van arbeidsmigranten en hun toegang tot voorzieningen vergemakkelijken. In de gesprekken kwam naar voren dat mensen die alleen zijn geregistreerd in het RNI moeilijker hulp krijgen, terwijl een hulpvraag van iemand met een BRP-registratie gemakkelijker wordt opgepakt. Daarnaast beschikt de Inspectie bij klachten of meldingen over ongunstige arbeidsomstandigheden, onderbetaling, langere werkdagen of arbeidsuitbuitingen niet altijd over contact- of adresgegevens van de arbeidsmigrant, wat de handhaving vermoelijkijkt.⁶³

Voor gemeenten leidt het ontbreken van structurele BRP-inschrijving tot onvoldoende zicht op het aantal arbeidsmigranten binnen hun gemeente, wat hen belemmert in het opstellen van gericht beleid voor arbeidsmigranten en contact opnemen met de arbeidsmigranten indien noodzakelijk.⁶⁴ Dit gaat bijvoorbeeld om gemeentelijke taken met betrekking tot huisvesting, dakloosheid, ruimtelijke ordening en de uitvoering van de Wgv. Hoewel de Wgv gemeenten de mogelijkheid biedt om een verhuurdersvergunning met aanvullende eisen in te stellen voor verhuur aan arbeidsmigranten (zie hieronder), kunnen ze hier in de praktijk beperkt op sturen zolang onduidelijk blijft hoeveel arbeidsmigranten zich in de gemeente bevinden.

Er zijn verschillende (kwaliteits)maatregelen getroffen om de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren en actueel te houden, zoals de mogelijkheid tot het registreren van een tijdelijk verblijfadres, digitale voorinschrijvingen, en het gebruik van signalen uit de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit.⁶⁵ De registratie in het BRP werd in eerste instantie beperkt in de Wtta benoemd, maar met de Derde Nota van Wijziging⁶⁶ is er een zorgplicht voor uitleners toegevoegd met betrekking tot de juiste en actuele registratie van arbeidsmigranten in de BRP. Met de bevorderingsplicht zijn uitleners verplicht om werknemers schriftelijk te informeren over juiste registratie, in een voor de arbeidsmigrant begrijpelijke taal. De uitleners moeten vervolgens actief controleren of de werknemer inderdaad (als ingezetene) is ingeschreven in het BRP (vergewisplicht). Wanneer deze registratie ontbreekt of onduidelijke informatie bevat, zullen de uitleners dat moeten melden bij de gemeente. Hierbij moet de nuance worden gemaakt dat deze meldplicht als optionele mogelijkheid is meegenomen, en nog via lagere regelgeving moet worden geactiveerd. Ook dient benoemd te worden dat er vanwege verschillende redenen niet op de bevorderings- en vergewisplicht zal worden gehandhaafd. Hiermee is er voor de uitleners wel een wettelijke verplichting tot naleving, maar kunnen werknemers dat in feite alleen juridisch afdwingen.⁶⁷

Wet goed verhuurderschap

De Wgv die in werking is getreden in 2023 introduceert een basisnorm voor goed verhuurderschap. Hiermee beoogt de wetgever onder andere arbeidsmigranten beter te beschermen en ongewenste verhuurpraktijken aan te pakken.⁶⁸ Deze wet blijkt echter nog maar beperkt bij te dragen aan de kwaliteit van huisvesting voor arbeidsmigranten.

In deze wet zijn voor de verhuur aan arbeidsmigranten specifieke regels opgesteld:

- De huur- en arbeidsovereenkomst staan los van elkaar.
- Huurders ontvangen op schrift hun rechten en plichten in een taal die ze begrijpen.
- Gemeenten kunnen een verhuurdersvergunning instellen voor verhuur aan arbeidsmigranten. Daarbij kunnen gemeenten extra eisen stellen aan de verhuurder en de verblijfplaats.

Het loskoppelen van de huur- en arbeidsovereenkomst beoogt de afhankelijkheidspositie van arbeidsmigranten te verminderen. Het blijkt dat bijna een derde toch nog geen gescheiden huurcontract heeft.⁶⁹ Er valt te betwijfelen of het loskoppelen van de contracten de juiste oplossing biedt; er kunnen namelijk ook voordelen zitten aan het koppelen van de twee contracten. Zoals eerder beschreven worden arbeidsmigranten ontzorgd doordat huisvesting al is geregeld door de werkgever. Er zijn voordelen aan een *package-deal* waarbij huisvesting en werk zijn geregeld, omdat het voor

⁶¹ Seidler, Y. et al. (2024).

⁶² o.a. Seidler, Y. et al. (2024); *Jaarrapportage arbeidsmigranten* (2024); Kamerstukken II 2024/24, 36446, nr. 33.

⁶³ Inspectie SZW. (2021). *Rapport Arbeidsmigranten*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁶⁴ o.a. *Jaarrapportage arbeidsmigranten* (2024); Kamerstukken II 2024/24, 36446, nr. 33.

⁶⁵ Zie voor een toelichting de *Jaarrapportage arbeidsmigranten* (2024) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

⁶⁶ Kamerstukken II 2024/24, 36446, nr. 33.

⁶⁷ Adviescollege Toetsing Regeldruk (2025). *Derde Nota van Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van regels voor het verlenen van toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten*.

⁶⁸ Kamerstukken II 2021/22, 36130, nr.3.

⁶⁹ Seidler, Y., et al. (2024).

arbeidsmigranten lastig kan zijn om zelfstandig woonruimte te vinden.⁷⁰ De kwetsbaarheid van arbeidsmigranten zit hem daarmee niet direct in de koppeling van huisvesting en arbeidsovereenkomst, maar in de afhankelijkheid van een ‘goede’ of een ‘slechte’ huisvester.⁷¹ Er zijn werkgevers die goede huisvesting organiseren voor de arbeidsmigranten die bij hen in dienst zijn, en werkgevers die misbruik maken van de afhankelijkheid van arbeidsmigranten. Het gaat voornamelijk om de contractuele relatie zelf: verliest een arbeidsmigrant ook diens huisvesting wanneer het arbeidscontract afloopt? Daar zit de kwetsbaarheid van deze afhankelijkheidsrelatie, en de vraag is of je die kwetsbaarheid met het loskoppelen van de twee contracten ondervangt. Zoals eerder beschreven is er inmiddels in de cao’s verplicht de opzegtermijn te verlengen naar een maand, die dit probeert te ondervangen. Daarnaast blijkt uit de gevoerde gesprekken en de Jaarrapportage Arbeidsmigranten⁷² dat de mogelijkheid om een extra verhuurvergunning in te stellen voor verhuur aan arbeidsmigranten maar beperkt wordt toegepast. Of de Wgv met succes gaat bijdragen aan de huisvestingssituatie van arbeidsmigranten valt of staat met de beschikbaarheid van voldoende, goede huisvesting. Als er weinig woonruimtes te verhuren zijn, is het lastig om een goede verhuurder te zijn.⁷³

Vernieuwde cao-regels voor uitzendkrachten

Er zijn nieuwe cao-regels voor uitzendkrachten die niet permanent in Nederland wonen en de positie van arbeidsmigranten kan versterken.⁷⁴ Deze aanpassing stelt onder andere dat arbeidsmigranten die voor het eerst voor werk naar Nederland komen minimaal twee maanden tegen minimumloon moeten worden aangenomen, met een toetsingsperiode van twee weken. Deze inkomensgarantie biedt meer financiële zekerheid. Daarnaast worden eventuele schulden die arbeidsmigranten hebben gemaakt bij de uitzendonderneming (denk aan kosten voor vervoer, huisvesting of zorgverzekering) kwijtgescholden wanneer een arbeidsmigrant binnen twee weken niet meer voor de werkgever werkt. Ook is in de cao besloten dat de maximale huurprijs die in rekening mag worden gebracht wordt bepaald door de kwaliteit en de locatie van een woning, waarmee arbeidsmigranten een prijs betalen voor hun woonruimte die past bij de kwaliteit van de locatie waar ze verblijven. Met deze veranderingen in de cao’s wordt de (financiële) positie van arbeidsmigranten minder kwetsbaar. Daarnaast is ook besloten dat de inhoudingsmogelijkheid voor huisvesting stapsgewijs afgebouwd gaat worden.⁷⁵

Krapte op de arbeidsmarkt

De aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt vormt een contextfactor die de positie van arbeidskrachten lijkt te versterken. Door het structurele tekort aan personeel groeit de noodzaak om arbeidskrachten duurzaam te behouden, wat er ook toe leidt dat in steeds meer sectoren wordt nagedacht over hoe Nederland aantrekkelijk kan blijven voor arbeidsmigranten. In sectoren zoals de bouw, waar de vraag naar gekwalificeerd personeel hoog is, wordt ingezet op bredere samenwerking met technische branches. Daarbij ligt de focus niet alleen op inzet voor arbeid, maar ook op investeringen op het gebied van taal, veiligheid, cultuur en opleiding.

Indicatoren arbeidsomstandigheden

Om zicht te geven op de arbeidsomstandigheden beschrijven we het aantal geconstateerde overtredingen op de Arbowet en Atw (zie tabel 5.9). In 2024 zijn er in de geselecteerde bedrijfstakken (zie de uitsplitsing van de bedrijfstakken in bijlage 2) 1.593 geconstateerde overtredingen in naleving van de Arbowet. Dit is ongeveer 20 procent van het totaal aantal geconstateerde overtredingen van de Arbowet. In 2024 zijn er in de geselecteerde bedrijfstakken 265 geconstateerde overtredingen in naleving van de Atw. Dit is ongeveer 8 procent van het totaal aantal geconstateerde overtredingen van de Atw.

Tabel 5.9 Aantal geconstateerde overtredingen naleving Arbowet en Atw (indicator 13.3)

Wet	Aantal overtredingen ¹	Som aantal overtredingen ²	Totaal aantal overtredingen	Totaal som overtredingen	Aandeelpercentage ³
Arbowet	1523	1593	7388	7851	20%
Atw	90	265	1457	3390	8%

¹ Aantal overtredingen in geselecteerde bedrijfstakken.

² Som van geconstateerde overtredingen in geselecteerde bedrijfstakken.

³ Aandeelpercentage som van geconstateerde overtredingen in geselecteerde bedrijfstakken vs. totaal som overtredingen, binnen een wet.

⁷⁰ Lange, T. D., Böcker, A. G. M., & Beckers, P. J. (2023). *Draagt de Wet goed verhuurderschap bij aan de bescherming van arbeidsmigranten?*

⁷¹ Lange, T. D., Böcker, A. G. M., & Beckers, P. J. (2023). *Huisvesting van EU-arbeidsmigranten in Nederland voor, tijdens en na corona.*

⁷² *Jaarrapportage arbeidsmigranten* (2024).

⁷³ Lange, T. D. (2024). De menselijke waardigheid van EU Arbeidsmigranten nader beschouwd. *Nederlands Tijdschrift Voor De Mensenrechten*, 49(2).

⁷⁴ O.a. *Jaarrapportage arbeidsmigranten* (2024) en <https://www.abu.nl/cao/> en <https://www.nbbu.nl/nl/cao>

⁷⁵ Kamerstukken II 2024/25, 29861, nr. 156.

In 2024 zijn er de sector van de uitzend- en arbeidsbemiddelingsbureaus (SBI 78) 69 (10%) geconstateerde overtredingen in naleving van de Arbowet, 19 (3%) geconstateerde overtredingen in naleving van de Atw (zie tabel 5.10).

Tabel 5.10 Aantal geconstateerde overtredingen in de totale sector van uitzendbureaus en arbeidsbemiddelingsbureaus (SBI 78)

Wet	Aantal overtredingen in SBI 78	Som van geconstateerde overtredingen in SBI 78	Aandeel percentage ¹
Arbowet	66	69	10%
Atw	10	19	3%

¹ Aandeelpercentage; som geconstateerde overtredingen binnen SBI 78 vs. totaal som overtredingen binnen een wet (zie tabel 5.9).

In aanvulling op de bovenstaande cijfers komt uit de literatuur naar voren dat uitzendkrachten een bijna twee keer zo grote kans op een arbeidsongeval hebben dan reguliere werknemers. Redenen daarvoor zijn onder andere dat uitzendkrachten vaker gevaarlijk werk doen, en dat er iets vaker een gebrek aan kennis en vaardigheden is bij uitzendkrachten.⁷⁶ Ook bij arbeidsmigranten is er vaker sprake van fysiek zwaar of gevaarlijk werk. Ook hebben arbeidsmigranten vaker te maken met wisselende werkuren, overwerken, productiedruk en minimale autonomie in hoe ze hun werkzaamheden uitvoeren.⁷⁷ Er bestaat een kloof tussen de arbovoorzieningen voor arbeidsmigranten en de Nederlandse beroepsbevolking. Arbeidsmigranten, en specifiek diegene die werkzaam zijn als uitzendkrachten, ontvangen minder hulpmiddelen om veilig en gezond te werken⁷⁸, en er is minder aandacht voor de arbozorg, hun welzijn, of beschermingsmiddelen.⁷⁹ Bovendien hebben arbeidsmigranten bij ziekte niet altijd recht op een uitkering in Nederland, en moeten ze zich voor de re-integratie wenden tot het bedrijf in het buitenland als de werkgever ook in buitenland gevestigd is. In gevallen waarin de werkgever wel in Nederland gevestigd is, zijn arbeidsmigranten verplicht om in Nederland te blijven voor hun re-integratieverplichtingen.

⁷⁶ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Monitor arbeidsongevallen 2021*; Inspectie SZW (2021). *Rapport Arbeidsmigranten*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁷⁷ Heyma, A., Vervliet, T., Engelen, M., Meij, M. (2022). *Goed werkgeverschap voor kortverblijvende arbeidsmigranten*. SEO Economisch onderzoek, Amsterdam.

⁷⁸ Sobczyk, A., & Cremers, J. (2024). *Hoe zorgen Nederlandse werkgevers voor arbeidsmigranten? Diagnose van goed werkgeverschap onder arbeidsmigranten*.

⁷⁹ Cremers, J. (2022). *Inclusief hr-beleid voor arbeidsmigranten hard nodig*. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 38(3), 365-384.

Kader 5.1 – Verwachte effecten Wtta op verbetering positie arbeidskrachten en aandachtspunten voor de evaluatie van de Wtta

De verwachte effecten van de Wtta op de positie van arbeidskrachten – en met name op de positie van arbeidsmigranten – zijn uiteenlopend, zo blijkt uit gesprekken. Een deel verwacht dat als gevolg van de Wtta malafide uitzendbureaus uit de markt verdwijnen en dat alleen uitleners overblijven die investeren in betere en duurzamere arbeidsrelaties met arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld. De belangrijkste onderdelen zijn het inleenverbod en de versterking van het publieke toezicht. Tegelijkertijd bestaat de angst dat kleinere, bonafide uitleners het niet zullen overleven, en malafide uitleners met dit toelatingsstelsel onvoldoende kunnen worden aangepakt.

Volgens de geïnterviewden is een belangrijk onderdeel van de Wtta dat inleners worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid door het inleenverbod. Dit is tot nu toe niet gebeurd. Toch blijft de vraag of inleners hun verantwoordelijkheid nemen voor de arbeidskrachten die zij inlenen. Inleners die goedkope arbeidskrachten inlenen, kunnen nog steeds hun verantwoordelijkheden voor adequate arbeidsvoorwaarden en huisvesting naar uitleners en gemeenten verschuiven. Daarnaast verwacht men dat arbeidsmigranten veelal in flexibele contracten blijven werken, waardoor arbeidskrachten in onzekerheid verblijven over hun werk en inkomen. Ook controles van private inspectie-instellingen en het publiek toezicht spelen volgens geïnterviewden een belangrijke rol in de werking van de Wtta. Door betrokkenen wordt in dit kader gesproken over het bestaande SNA-keurmerk waar het toezicht momenteel niet effectief is, omdat SNA niet altijd de mogelijkheid heeft om te handhaven. Binnen de Wtta is de verwachting dat het gemakkelijker wordt om in te grijpen bij misstanden. De verantwoordelijkheid voor toelating ligt nu bij de minister, en bovendien bestaat in de Wtta de mogelijkheid tot ingrijpen bij signalen vanuit de Belastingdienst of de NLA, of op basis van de wet Bibob. Dit was bij het SNA-keurmerk niet mogelijk.

De effectiviteit van de Wtta staat of valt volgens geïnterviewden met de kwaliteit van inspecties en hoe hierop wordt toegezien. Volgens geïnterviewden zijn er enkele aandachtspunten bij de controles van private inspectie-instellingen. Hoewel de minister verantwoordelijk is voor het toezicht op de inspectie-instellingen, benadrukken geïnterviewden het belang van een kritische houding richting deze partijen. Dit is belangrijk omdat inspectie-instellingen opereren in een commerciële markt en ondernemers zelf een instelling kiezen. Hierdoor kan er een afhankelijkheidsrelatie ontstaan, waarin uitleners druk kunnen uitoefenen om coulanter te zijn in de beoordeling en dat ze bij een negatieve beoordeling dreigen om over te stappen naar een andere partij. Voor de controle op de eisen in het normenkader wijzen geïnterviewden op het risico van interpretatieverschillen tussen inspecteurs, met name bij de controle op loonverhoudingsvoorschriften. De cao laat op onderdelen ruimte voor interpretatieverschillen. Dit kan leiden tot uiteenlopende beoordelingen op het normenkader. Daarnaast is er onzekerheid over de capaciteit: op dit moment zijn er relatief weinig inspectie-instellingen actief. Het is nog onduidelijk of er voldoende nieuwe partijen zullen toetreden om het benodigde aantal controles binnen de Wtta uit te voeren. Voor de evaluatie van de Wtta is het van belang om te kijken naar de mate waarin er voldoende capaciteit is bij inspectie-instellingen voor controles en dat controles zorgvuldig en eenduidig worden uitgevoerd.

De Wtta zal volgens geïnterviewden niet alle structurele knelpunten oplossen die de positie van arbeidsmigranten kwetsbaar maken. De invloed van de Wtta op loon- en arbeidsvoorwaarden is volgens enkelen beperkt. De huidige cao voor uitzendkrachten is op bepaalde onderdelen niet in lijn met het Europees recht, vooral als het gaat om gelijke behandeling in looncomponenten. Verbeteringen in de beloning van arbeidskrachten worden daarom eerder verwacht vanuit Europese regelgeving dan als direct gevolg van de Wtta. Daarnaast vinden geïnterviewde stakeholders dat bepaalde onderdelen ten onrechte uit het normenkader zijn weggelaten, terwijl zij juist van belang worden geacht voor de positie van arbeidsmigranten. Het gaat hierbij onder andere om de zorgplicht van werkgevers, de naleving van de Arbowet, registratie in de BRP en het RNI, en de meldplicht van buitenlandse werknemers op grond van de WagwEU. Tot slot zijn er zorgen over de mate waarin de Wtta de kwaliteit van huisvesting kan verbeteren, met name wanneer uitleners ervoor kiezen om huisvesting buiten hun eigen entiteit te regelen. In dat geval geldt er geen verplichting voor het keurmerk, waardoor de kwaliteit van huisvesting buiten het toezicht van de Wtta blijft en niet meer gecontroleerd kan worden. Bovendien wordt de verplichte registratie van de BRP niet opgenomen in de Wtta, waardoor het voor gemeenten ook lastig blijft om aanvullende eisen voor huisvesting op te stellen.

5.4 Gelijk speelveld (indicatoren doelstelling 2)

Hieronder beschrijven we de indicatoren die zijn opgesteld om zicht te geven op het gelijke speelveld in de uitleenmarkt. Deze indicatoren richten zich op het aantal oprichtingen en opheffingen, de beoordeling van experts over het huidige speelveld, en de contextfactoren die van invloed zijn op het huidige speelveld. Daarna gaan we in op de indicatoren die gaan over de ervaringen van in- en uitleners met de nieuwe verplichtingen binnen de Wtta. Tot slot beschrijven we ook de verwachtingen van relevante stakeholders over de mate waarin de Wtta het gelijke speelveld waarborgt.

5.4.1 Huidig speelveld binnen de markt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

We beschrijven en duiden het huidige speelveld binnen de markt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan de hand van de onderstaande indicatoren:

Doelstelling 2 – gelijk speelveld	
Gelijk speelveld	
2.6	Aantal oprichtingen en opheffingen in de uitleensector
2.7	Beoordeling huidig speelveld door experts
Context	
Beleid	
11.1	Relevante maatschappelijke, economische en politieke trends
11.2	Beleidsmatige ontwikkelingen

Indicator oprichtingen en opheffingen van ondernemingen

Van het totaal aantal oprichtingen van ondernemingen in 2024 (227.880) waren er 2.035 in de uitleensector (0,89%) (zie tabel 5.11). Van de in totaal 2.035 opgerichte uitzendbureaus en arbeidsbemiddelingsbureaus waren er 1.445 arbeidsbemiddelingsbureaus, 570 uitzend- en uitleenbureaus of banenpools, en 20 payrollbureaus. Van het totaal aantal opheffingen van ondernemingen in 2024 (153.015) waren er 1.525 in de uitleensector (0,99%). Van de in totaal 1.525 opgeheven uitzendbureaus en arbeidsbemiddelingsbureaus waren er 940 arbeidsbemiddelingbureaus, 560 uitzend- en uitleenbureaus of banenpools, en 25 payrollbureaus. Dit resulteert in een positief verschil van 505 arbeidsbemiddelingbureaus en 10 uitzend- en uitleenbureaus en banenpools, en een negatief verschil van 5 payrollbureaus over heel 2024.

Tabel 5.11 Aantal oprichtingen en opheffingen in de uitleensector (indicator 2.4)

	1 ^e kwartaal - 2024		2 ^e kwartaal – 2024		3 ^e kwartaal - 2024		4 ^e kwartaal – 2024		Totaal 2024		Vershil totaal
Bedrijfstakken/ Branches SBI (2008)	Aantal oprichtingen	Aantal opheffingen	Aantal oprichtingen	Aantal opheffingen	Aantal oprichtingen	Aantal opheffingen	Aantal oprichtingen	Aantal opheffingen	Aantal oprichtingen	Aantal opheffingen	Vershil
Alle economische activiteiten	57410	48730	59965	34095	59580	40900	50930	29290	227880	153015	74865
Arbeidsbemiddeling	370	295	405	215	365	255	305	175	1445	940	505
Uitzend- en uitleenbureaus; banenpools	145	160	170	135	140	195	110	70	570	560	10
Payrolling (personeelsbeheer)	5	5	5	5	5	10	5	0	20	25	-5
Totaal: uitzendbureaus en arbeidsbemiddeling	525	460	580	360	505	465	420	250	2035	1525	510

Note. Bron: CBS StatLine. Gedownload op 25 februari 2025. Cijfers van 2024 zijn nog niet definitief. CBS StatLine: Bedrijven; opheffingen, bedrijfs-grootte, rechtsvorm, bedrijfstak en CBS StatLine: Bedrijven; oprichtingen, bedrijfs-grootte, rechtsvorm, bedrijfstak. Het aantal oprichtingen en opheffingen van bedrijven is afgerond op een veelvoud van vijf. In geval van afrondingen kan het voorkomen, dat de totalen niet geheel overeenstemmen met de som der opgetelde getallen. Het 'verschil totaal' is gebaseerd op de totalen van 2024.

De gemiddelde volatiliteit in 2024 bedraagt 4,1 procent voor alle economische activiteit en bedraagt 4,5 procent voor uitzendsector (zie tabel 5.12). Uitgesplitst bedraagt de volatiliteit 5,1 procent voor arbeidsbemiddeling, 3,5 procent voor uitzend- en uitleenbureaus en 2,9 procent voor payroll. Deze cijfers laten zien dat de arbeidsbemiddeling iets dynamischer is dan de totale economie. Hoewel er sprake is van enige beweging, duiden deze percentages op een relatief stabiele bedrijfsdynamiek van de branches.

Tabel 5.12 Volatiliteit (relatief)

	1 ^e kwartaal – 2024	2 ^e kwartaal – 2024	3 ^e kwartaal – 2024	4 ^e kwartaal – 2024	2024 (gemid- delde)
Alle economische activiteiten	4,6%	4,1%	4,3%	3,4%	4,1%
Arbeidsbemiddeling	5,8%	5,4%	5,3%	4,1%	5,1%
Uitzend- en uitleenbureaus; banenpools	3,8%	3,8%	4,2%	2,3%	3,5%
Payrolling (personeels-beheer)	2,9%	2,9%	4,3%	1,5%	2,9%
Totaal: uitzendbureaus en arbeidsbemiddeling	5,0%	4,7%	4,8%	3,3%	4,5%

Note. Berekend op basis van tabel 5.11 (Aantal oprichtingen en opheffingen in de uitzendsector) en tabel 5.2 (Aantal uitleners in de markt).

Indicator beoordeling huidig speelveld

Het huidige speelveld in de uitleenmarkt wordt volgens geïnterviewden gekenmerkt door de aanwezigheid van malafide ondernemers en vluchtig ondernemerschap, wat leidt tot oneerlijke concurrentie. Hoewel er ook bonafide ondernemers in de uitleenmarkt zijn, is het aandeel malafide ondernemers groter dan in andere sectoren. Het is gemakkelijk om een uitzendbureau op te zetten, en als ondernemers in beeld komen van toezichthouders kunnen ze eenvoudig onder een nieuwe rechtspersoon verdergaan. Dit zorgt voor vluchtig ondernemerschap en een lage pakkans. Regulering van de uitleenmarkt door de sector zelf heeft tot nu toe beperkt effect gehad om malafide ondernemers aan te pakken en uit de markt te weren, onder andere omdat de malafide uitzendbureaus niet aangesloten zullen zijn bij een brancheorganisatie.⁸⁰ Daarnaast wordt arbeid in de uitleenmarkt volgens geïnterviewden zo goedkoop mogelijk georganiseerd. Hier ligt ook een rol voor de inlener. Inleners willen zo goedkoop mogelijk krachten inlenen, veroorzaakt door internationale druk op prijzen en lonen in de keten, afnemers en uiteindelijk consumenten.⁸¹ Bovendien betalen buitenlandse bedrijven vaak lagere sociale premies, waardoor arbeidskrachten nog goedkoper kunnen worden ingeleend. Als gevolg daarvan heeft er een wildgroei plaatsgevonden aan uitleners die inspelen op deze vraag en goedkope arbeidskrachten aanbieden. Door goedkope arbeidskrachten en malafide ondernemers die de regels omzeilen ontstaat oneerlijke concurrentie.

Indicatoren beleidscontext

Het speelveld in de sector wordt beïnvloed door diverse maatschappelijke, economische en politieke ontwikkelingen. Hieronder schetsen we welke contextfactoren van belang zijn:

- De **aanpak van schijnzelfstandigheid in de Wet DBA** is een belangrijke contextfactor in de regulering van de uitleenmarkt. Sinds 1 januari 2025 is het toezicht binnen de Wet DBA op schijnzelfstandigheid versterkt, waardoor zzp'ers zich mogelijk op andere manieren zijn gaan inhuren, bijvoorbeeld via uitzendconstructies. In het kader van de Wtta kan de Wet DBA waterbedeffecten naar zzp-werk beperken. Dit kan ook leiden tot een verschuiving naar andere flexibele contractvorming, zoals oproep- en tijdelijke contracten.
- **Krapte op de arbeidsmarkt:** de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt vormt ook een contextfactor die van invloed is op het speelveld in de sector. Door het structurele tekort aan personeel blijft de noodzaak bestaan om via uitzendbureaus arbeidskrachten in te lenen. Dit heeft zowel positieve als negatieve gevolgen. Enerzijds kan het leiden tot uitzendbureaus die meer investeren in duurzame relaties en betere arbeidsvoorwaarden voor arbeidskrachten. Anderzijds kan het juist de wildgroei aan uitzendbureaus én de bijbehorende misstanden door concurrentie in stand houden.

5.4.2 Ervaringen in- en uitleners

We beschrijven en duiden de ervaringen van in- en uitleners over de nieuwe verplichtingen met de onderstaande indicatoren:

Ervaringen in- en uitleners
10.1 Verwachte ervaringen inleners met nieuwe verplichtingen
10.2 Verwachte ervaringen uitleners met nieuwe verplichtingen

⁸⁰ Böcker, A. G. M., & Lange, T. D. (2023). *De arbeidsverhoudingen van EU-arbeidsmigranten*.

⁸¹ Inspectie SZW. (2021). *Rapport Arbeidsmigranten*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Böcker, A. G. M., & Lange, T. D. (2023). *De arbeidsverhoudingen van EU-arbeidsmigranten*.

Verwachte ervaringen van in- en uitleners met verplichtingen

Uitleners

Geïnterviewden verwachten dat een deel van de uitleners met de invoering van de Wtta zal besluiten om niet meer te opereren in de uitleenmarkt. Er zijn verschillende redenen naar voren gekomen:

- Ten eerste wordt benoemd dat de Wtta veel vraagt van ondernemers om aan de nieuwe verplichtingen te kunnen voldoen. Dit komt bovenop andere regelingen die voor de uitleenmarkt gelden. De stapeling van regelingen kan ervoor zorgen dat uitleners besluiten om te stoppen, omdat het te complex wordt. Zowel kleinere als grotere organisaties maken zich daar volgens geïnterviewden zorgen over, maar kleinere organisaties beschikken niet of minder vaak over de specialisten die zich bezig kunnen houden met het voldoen aan de eisen voor toelating.
- Ten tweede zijn de kosten voor controles van private-inspectie instellingen, hoogte van de leges en de waarborgsom redenen om te stoppen in de uitleenmarkt. Hierbij werd ook door geïnterviewden benoemd dat de krapte aan inspecteurs voor controles van private inspectie-instellingen een aandachtspunt is. Indien het aantal inspecteurs onvoldoende stijgt met de vraag, kunnen de kosten voor controles van private inspectie-instellingen hoger uitvallen. Ook hier zijn er met name zorgen over de mate waarin kleinere organisaties de kosten kunnen betalen.

Daarnaast vertelden geïnterviewden dat niet elke ondernemer zich bewust is van het feit dat ze onder de Wtta vallen. Er is begrip voor de breedte van de Wtta, omdat daarmee mogelijke waterbedeffecten en schijnconstructies voorkomen kunnen worden. Tegelijkertijd vragen enkele geïnterviewden zich af of de Wtta niet te ver doorschiet voor bijvoorbeeld organisaties die in beperkte mate arbeidskrachten ter beschikking stellen of voor sectoren waar de nood aan personeel heel hoog is, zoals de zorg, techniek en bouw. De invoering van de Wtta en tijd die uitleners nodig hebben om aan de toelating te kunnen (blijven) voldoen kan bijvoorbeeld ten koste gaan van tijd voor het creëren van banen in sectoren met veel krapte.

Inleners

Inleners maken gebruik van uitleners, omdat die gespecialiseerd zijn in bemiddeling en doorstroom van personeel. Ook kunnen uitleners niet alleen huisvesting en vervoer regelen, maar er tevens voor zorgen dat arbeidskrachten meerdere jaren inzetbaar blijven. Volgens geïnterviewden verwachten inleners vooral dat de Wtta van invloed gaat zijn op de mate waarin ze gebruik kunnen blijven maken van (goedkopere) arbeidskrachten via uitleners. Indien een deel van de uitleners besluit om te stoppen in de uitleenmarkt, zal het aanbod van arbeidskrachten dalen. Dit kan leiden tot een stijging van de loonkosten en daarnaast zullen de uitleners die wél actief blijven mogelijk de tarieven verhogen om de kosten voor toelating en controles terug te verdienen. Dit heeft als gevolg dat inleners minder toegang hebben tot goedkopere arbeidskrachten. Inleners die afhankelijk zijn van goedkopere arbeidskrachten kunnen besluiten om te stoppen met het inlenen van arbeidskrachten, en gaan mogelijk gebruikmaken van andere constructies om arbeidskrachten zo goedkoper in te zetten.

Kader 5.2 – Verwachte effecten Wtta op het speelveld in de uitleensector en aandachtspunten voor de evaluatie van de Wtta

De invoering van de Wtta heeft volgens geïnterviewden een effect op het huidige speelveld in de sector. Een belangrijk onderdeel voor het bereiken van een gelijk speelveld is de toelatingsplicht. De toelatingsplicht werpt een drempel op, waardoor het moeilijker wordt om tot de markt toe te treden. Dat hier periodiek op wordt gecontroleerd heeft een afschrikkend effect, waardoor de gepercipieerde pakkans zal stijgen. Daarbij is het wel van belang dat toezicht hierop op een goede manier plaatsvindt, en dat uitleners het toezicht ook als risico zien om hun toelating kwijt te raken. Een ander belangrijk onderdeel volgens geïnterviewden is dat de Wtta nadrukkelijker de verantwoordelijkheid bij de inlener legt met het inleenverbod. Doordat de NLA hier ook op toeziet, zorgt dit voor een hogere pakkans van uitleners die zich niet aan de regels houden. Ook zal de vraag naar uitleners die niet zijn toegelaten, doordat inleners niet meer met hen mogen samenwerken, afnemen. Uiteindelijk moet dit ertoe leiden dat er meer bonafide uitleners in de sector overblijven.

Een deel van de geïnterviewden heeft twijfels over de mate waarin de Wtta malafide uitleners uit de markt kan weren. De verwachting is dat met name bonafide ondernemers zich zullen wenden tot de toelating en dat malafide ondernemers volgens hen maar in beperkte mate kunnen worden aangepakt. Er zijn zorgen dat uitleners die zich niet aan de regels houden boetes in hun winst incalculeren, waardoor ze moeilijker aan te pakken zijn. Een ander risico is dat uitleners met name administratief worden gecontroleerd, waarmee het risico bestaat dat het er op papier goed uitziet, maar misstanden in de praktijk wel bestaan en malafide uitleners hiermee wegkomen.

Geïnterviewden vinden dat de Wtta vluchtig ondernemerschap op een goede manier aanpakt. Door de waarborgsom is het lastiger om een nieuwe uitzendonderneming te starten, en de Wtta maakt het ook moeilijker om onder een andere rechtspersoon een nieuwe onderneming te starten. Daarnaast geldt de Wtta voor alle rechtspersonen en ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen, ook in het buitenland. Dit voorkomt volgens geïnterviewden voor een deel waterbedeffecten. Daarentegen zijn alle geïnterviewden ervan overtuigd dat er waterbedeffecten gaan optreden. Ze zijn benieuwd welke verschuivingen er gaan optreden en welke andere constructies er opduiken. Mogelijke constructies die werden genoemd zijn: 1) ondernemers zich specialiseren in het uitlenen van zelfstandigen in de vorm van zzp-bemiddelaars, 2) zzp-bemiddelaars die opereren vanuit het buitenland, of 3) intraconcernuitleen, aanneming- of uitbesteding van werk of contracting. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen over de toevlucht naar buitenlandse uitleners. Met name het toezicht op buitenlandse uitleners wordt als een uitdaging gezien, bijvoorbeeld omdat de wet Bibob niet geldt voor buitenlandse ondernemers. In de rapportage van Inspectie SZW over kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting (2021) staan verschillende constructies beschreven die worden gebruikt om arbeidskosten te reduceren, waaronder schijnzelfstandigheid of detachering vanuit een EER-land via A1-verloning. Mogelijk vindt er ook een waterbedeffect plaats richting kostenreducerende constructies.

6

6. Conclusies nulmeting

6 Conclusies nulmeting

Het bestaande, op zelfregulering gebaseerde, stelsel is onvoldoende effectief gebleken in het voorkomen en aanpakken van de problemen in de uitleensector. Daarom zal per 1 januari 2027 de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) worden ingevoerd met als doel: 1) het verbeteren van de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten, en in het bijzonder die van arbeidsmigranten; en 2) het waarborgen van een gelijk speelveld voor alle uit- en inleners.

Om de effectiviteit van de Wtta te kunnen beoordelen, en daarmee ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van de wet te kunnen vaststellen, is een evaluatiekader opgesteld om de wet nauwgezet te monitoren en drie jaar, en vervolgens iedere vijf jaar, na inwerkingtreding te evalueren. Hiervoor zijn indicatoren opgesteld voor de werking van de Wtta als het gaat om de twee doelstellingen, indicatoren voor de werking van de instrumenten ten behoeve van de twee doelstellingen, en indicatoren voor context- en overige factoren. Ter voorbereiding op de evaluatie van de wet is een nulmeting uitgevoerd om de huidige situatie van indicatoren uit het evaluatiekader in kaart te brengen. In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste uitkomsten uit de nulmeting samen en bespreken we welke risico's en aandachtspunten van belang zijn voor de evaluatie van de Wtta.

6.1 Huidige markt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Uitleners spelen een belangrijke rol in de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor de evaluatie van de Wtta zijn indicatoren opgesteld om inzicht te verkrijgen in de markt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, wat ondernemers zullen gaan doen als de Wtta wordt ingevoerd en wat voor impact dit heeft op de omvang van de uitleensector. Hiervoor zijn de volgende indicatoren opgesteld: het aantal terbeschikkinggestelde arbeidskrachten en aantal uitleners in de markt. Uit de nulmeting blijkt het volgende:

- In 2024 was ongeveer 4 procent van de werkzame beroepsbevolking werkzaam in de uitleensector (362.000). Werkelijke aantallen liggen waarschijnlijk hoger, omdat arbeidsmigranten mogelijk ondervertegenwoordigd zijn in CBS-data. Binnen de groep arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld, vormen arbeidsmigranten een aanzienlijk aandeel, al zijn hierover geen precieze cijfers beschikbaar.
- In 2024 waren er gemiddeld 19.936 uitzend- en bemiddelingsbureaus actief. Het grootste deel hiervan bestond uit arbeidsbemiddelingsbureaus (58%), gevolgd door uitzend- en uitleenbureaus (40%). Waar uitzenden oorspronkelijk uitsluitend gericht was op het samenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, omvat het inmiddels diverse constructies, waaronder payrollen, detacheren en arbeidsbemiddeling.
- Voor de evaluatie van de Wtta is het van belang de omvang van de markt te monitoren. Hoewel het aantal uitleners en het aantal terbeschikkinggestelde arbeidskrachten lastig vast te stellen is, kunnen cijfers van het CBS een indicatie geven van de omvang van de uitleensector en de mogelijke impact van de Wtta daarop.

6.2 De positie van arbeidskrachten

Er zijn indicatoren opgesteld om inzicht te geven in de positie van arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld, en in het bijzonder die van arbeidsmigranten. Dit sluit aan bij doelstelling 1 van de Wtta. De indicatoren richten zich op arbeidsvoorwaarden en de kwaliteit van de huisvesting, waarbij de instrumenten publiek toezicht en huisvestingskeurmerken in dit kader relevant zijn.

Voor indicatoren die betrekking hebben op de arbeidsvoorwaarden van arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld blijkt uit de nulmeting het volgende:

- In 2024 zijn in sectoren met relatief veel misstanden 317 overtredingen van de Wml (17% van het totaal), 78 overtredingen van de WagwEU (16% van het totaal) en 635 overtredingen van de Wav (19% van het totaal) geconstateerd. De betekenis van deze cijfers is echter op basis van slechts de nulmeting lastig te interpreteren. Door deze overtredingen jaarlijks te monitoren, kan over een periode van drie jaar, en vervolgens iedere vijf jaar, een trend worden vastgesteld. Hiermee ontstaat een duidelijker beeld van de mate waarin het aantal overtredingen binnen het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en in de sectoren, waar ten opzichte van andere sectoren, meer misstanden voorkomen daadwerkelijk afneemt.
- Cijfers over het aantal overtredingen moeten gerelateerd worden aan de capaciteit en het aantal inspecties van het publiek toezicht. In 2024 was 1.815 fte beschikbaar bij de NLA. Met de invoering van de Wtta beoogt de NLA het aantal fte met 135 fte uit te bereiden voor de handhaving op arbeidswetten. Op dit moment is de capaciteit nog onvoldoende. Bij de invoering van de Wtta is het van belang om te blijven monitoren of de capaciteit voldoende wordt

uitgebreid. In 2024 werden er in totaal 16.419 inspecties uitgevoerd. Dit cijfer is van belang in het kader van het aantal overtredingen op arbeidsvoorwaarden, want een toename van het aantal inspecties kan leiden tot een hoger aantal geconstateerde overtredingen.

Voor indicatoren die betrekking hebben op de huisvesting van arbeidsmigranten blijkt uit de nulmeting het volgende:

- In 2024 heeft SNF 14 keurmerken ingetrokken; bij het AKF zijn geen intrekkingen gedaan. Ondanks het lage aantal intrekkingen kunnen er op basis van deze cijfers momenteel geen uitspraken gedaan worden over de kwaliteit van huisvesting. Een deel van de arbeidsmigranten verblijft momenteel in huisvesting zonder een keurmerk, waarbij er geen zicht is op de kwaliteit.
- Cijfers over het aantal intrekkingen moeten gerelateerd worden aan het gebruik van huisvestingskeurmerken. Bij SNF groeide het aantal ondernemingen met een keurmerk in 2024 van 727 naar 785 ondernemingen. De capaciteit bij SNF bestond uit 20.267 locaties en 148.079 bedden. Bij het AKF is het aantal ondernemingen met een keurmerk ook gegroeid. In 2024 waren er 182 ondernemingen met een keurmerk, met een capaciteit van 440 locaties en 8.141 bedden. Voor de evaluatie van de Wtta is het belangrijk om het aantal ondernemingen met een huisvestingskeurmerk te monitoren, en te bepalen of arbeidsmigranten vaker verblijven in huisvesting met een keurmerk.

Voor indicatoren die betrekking hebben op de positie van arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld blijkt uit de nulmeting dat er een gedeeld beeld is dat de positie van arbeidskrachten, en in het bijzonder die van arbeidsmigranten, wordt gekenmerkt als kwetsbaar en afhankelijk. Hoewel de precieze omvang van de problematiek moeilijk is vast te stellen, wijzen de bevindingen uit de nulmeting op het volgende:

- Arbeidsmigranten werken vaker in sectoren waar het streven naar zo veel mogelijk winst en goedkope arbeid belangrijker lijkt dan het bieden van goede arbeidsvoorwaarden en fatsoenlijke huisvesting. Daarbij zijn arbeidsmigranten vaak afhankelijk van hun uitlener, niet alleen voor werk en inkomen, maar ook voor hun woonruimte. Wanneer huisvesting aan het werk is gekoppeld, kan ontslag direct leiden tot het verlies van woonruimte. Dit leidt tot een situatie van financiële en sociale afhankelijkheid, wat het risico op uitbuiting vergroot.
- Binnen de uitleensector werken arbeidskrachten doorgaans op basis van flexibele contractvormen. Ook worden ze langdurig in flexibele contracten gehouden, hebben ze beperkte doorgroeimogelijkheden en ontvangen ze niet altijd het loon waar ze recht op hebben. Voor arbeidsmigranten is de kans op dit soort problemen groter dan voor Nederlandse arbeidskrachten.
- De huisvesting voor arbeidsmigranten is van slechte kwaliteit, maar precieze cijfers ontbreken. Dit komt onder andere doordat niet elke huisvester is aangesloten bij een huisvestingskeurmerk en veel arbeidsmigranten niet zijn ingeschreven in de BRP.
- Er zijn verschillende contextfactoren van invloed op de positie van arbeidskrachten, die daarmee ook van belang zijn voor het duiden van de effecten van de Wtta. Zo hebben het ontbreken van inschrijving in de BRP onder arbeidsmigranten, de beperkte effectiviteit van de Wgv en ongunstige arbeidsomstandigheden een negatief effect op hun positie. Tegelijkertijd zijn er factoren die de positie van arbeidskrachten kunnen versterken, zoals de vernieuwde cao-regels voor uitzendkrachten en de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt. De registratie in het BRP werd in eerste instantie beperkt in de Wtta benoemd, maar met de behandeling van de wet in de Tweede Kamer is een amendement aangenomen waarin een aantal plichten voor uitleners is toegevoegd; de bevorderings- en vergewisplicht. Hoewel hier niet op zal worden gehandhaafd, is het voor de evaluatie van de Wtta van belang om te onderzoeken of deze aanvullende verplichtingen leiden tot een verbetering in de registratie van het BRP, en of dit vervolgens ook leidt tot een verbetering in de positie van arbeidskrachten.

6.3 Gelijk speelveld

Indicatoren zijn opgesteld om het speelveld in de uitleensector in kaart te brengen. Dit heeft betrekking op doelstelling 2 van de Wtta. De indicatoren richten zich op het aantal oprichtingen en opheffingen, de beoordeling van het huidige speelveld in de uitleensector en de contextfactoren die hier van invloed op zijn, en de verwachte ervaringen van in- en uitleners met de nieuwe verplichtingen binnen de Wtta.

Voor de indicator die betrekking heeft op het aantal oprichtingen en opheffingen blijkt uit de nulmeting het volgende:

- In 2024 zijn er in totaal 2.035 uitzendbureaus en arbeidsbemiddelingbureaus opgericht, en 1.530 uitzendbureaus en arbeidsbemiddelingbureaus opgeheven. Dit resulteert in een positief verschil van 505. De gemiddelde volatiliteit in 2024 bedraagt 4,5 procent voor uitzendsector. Deze cijfers duiden op een relatief stabiele bedrijfsdynamiek in de uitleensector. Desondanks bestaan er signalen dat de uitleensector wordt gekenmerkt door vluchtig ondernemerschap (zie indicator hieronder), wat alleen met cijfers over oprichtingen en opheffingen niet in kaart gebracht lijkt te

worden. Daarom is het voor de evaluatie van de Wtta van belang om voor vluchtig ondernemerschap niet alleen het aantal oprichtingen en opheffingen te monitoren, maar ook in samenhang met andere indicatoren te meten.

Voor de indicator over de beoordeling van het huidige speelveld komt uit de nulmeting een breed gedeeld beeld naar voren dat de uitleenmarkt op dit moment wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van malafide ondernemers, en vluchtig ondernemerschap, wat leidt tot een ongelijk speelveld en oneerlijke concurrentie. Hierbij geldt ook dat de precieze omvang op basis van de nulmeting niet is vast te stellen, maar de bevindingen uit de nulmeting wijzen op het volgende:

- Het oprichten van een uitzendbureau is relatief eenvoudig, en bij ingrijpen door toezichthouders kunnen ondernemers hun activiteiten snel elders voortzetten. Dit draagt bij aan een lage pakkans en vluchtig ondernemerschap. Ook bestaat er een prikkel om arbeid in de uitleensector goedkoop te organiseren. Inleners vragen om goedkope arbeidskrachten. Dit heeft geleid tot een wildgroei aan uitleners die op deze vraag inspelen en wat de concurrentieverhoudingen verder verstoort.
- Het speelveld in de sector wordt beïnvloed door contextfactoren, die daarmee ook van belang zijn voor het duiden van de effecten van de Wtta. Het speelveld wordt onder andere beïnvloed door de Wet DBA die schijnzelfstandigheid kan voorkomen, en de krapte op de arbeidsmarkt. De krapte vergroot de vraag naar terbeschikkingstelling van arbeid, maar kan er tegelijkertijd toe leiden dat door concurrentie misstanden in de uitleensector blijven bestaan.

Voor de indicator over de verwachte ervaringen van in- en uitleners met de nieuwe verplichtingen binnen de Wtta komt het volgende beeld naar voren:

- De verplichtingen om te voldoen aan de toelatingsplicht, de kosten voor controles van private inspectie-instellingen op het normenkader, de hoogte van de leges en de verplichte waarborgsom kunnen ondernemers er mogelijk van weerhouden om nog langer in deze sector te opereren. Deze redenen kunnen mogelijk een grotere rol spelen bij kleinere ondernemers.
- Daarnaast is de verwachting dat een afname van het aantal uitleners kan leiden tot een beperkter aanbod van arbeidskrachten, met als gevolg hogere loonkosten en hogere tarieven. Hierdoor kunnen inleners minder toegang krijgen tot goedkopere arbeidskrachten, wat hen ertoe kan aanzetten om uit te wijken naar alternatieve constructies om gebruik te maken van goedkopere arbeidskrachten.
- Bij de evaluatie van de Wtta is het van belang om het gedrag van in- en uitleners in reactie op de verplichtingen te blijven monitoren om inzicht te verkrijgen in hoe zich dit na inwerkingtreding van de Wtta ontwikkelt.

6.4 Risico's en aandachtspunten evaluatie Wtta

De evaluatie van de Wtta moet in context geplaatst worden

De Wtta maakt deel uit van een breder en complex beleidsveld rondom arbeidsmarktregulering, arbeidsmigratie en huisvesting. De resultaten van de indicatoren van de evaluatie van de Wtta dienen om de werking van de Wtta in kaart te brengen, maar moeten in een breder kader worden geïnterpreteerd. Daarnaast zijn er, naast de contextfactoren die in hoofdstuk 5 zijn benoemd, op dit moment veel beleidsmatige ontwikkelingen die eveneens van invloed kunnen zijn op de werking en de effectiviteit van de Wtta. Deze moeten worden meegenomen bij de interpretatie van de evaluatieresultaten van de Wtta.

Nadere uitwerking van de Wtta is nog volop in ontwikkeling

De Wtta is, met een aantal amendementen, aangenomen door de Tweede Kamer, maar de nadere uitwerking van de wet is (en blijft) volop in ontwikkeling. Eventuele toekomstige wijzigingen in de wet kunnen van invloed zijn op de uitvoering en de interpretatie van de evaluatie. Dit vraagt om een flexibele benadering met de mogelijkheid om toekomstige wijzigingen mee te kunnen nemen in het verdere verloop van de evaluatie van de Wtta. Een concreet voorbeeld hiervan is dat het normenkader geen statische set van eisen is. Het is mogelijk dat het normenkader naar aanleiding van nieuwe inzichten en ideeën wordt bijgesteld, wat dan ook moet worden meegenomen in de evaluatie.

De gewenste data zijn niet beschikbaar

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is gebleken dat niet alle benodigde data voor de indicatoren beschikbaar waren, dat data niet altijd in de juiste vorm beschikbaar waren, en dat er niet altijd geschikte alternatieven voorhanden waren. Zo ontbraken onder andere gegevens van een huisvestingskeurmerk (AKF) en data over de naleving van arbeidswetten binnen het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Voor een betrouwbare evaluatie van de Wtta is het van belang om nauw en regelmatig contact te onderhouden met de partijen die verantwoordelijk zijn voor de datalevering. Dit maakt het mogelijk om tijdig bij te sturen wanneer blijkt dat data niet in de verwachte vorm of op het verwachte moment geleverd worden.

Onderrapportage van meldingen van arbeidsmigranten over hun positie

Bij het meten van indicatoren die informatie moeten geven over de positie van arbeidskrachten – en in het bijzonder arbeidsmigranten – is het belangrijk om oog te hebben voor onderrapportage van meldingen door arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten – en in het bijzonder migranten van buiten de EU – doen volgens vertegenwoordigers van arbeidsmigranten zelden melding van misstanden, mede door angst voor verlies van werk (en daarmee ook inkomen, woning etc.) of gebrek aan kennis van hun rechten. Hierbij is het risico dat belangrijke signalen onder de radar blijven, en ernstige situaties niet aan het licht komen. Het huidige evaluatiekader baseert zich vooral op cijfers van de NLA over de naleving van arbeidsvoorwaarden en op gegevens van huisvestingskeurmerken over de kwaliteit van huisvesting. Door mogelijke onderrapportage en het feit dat veel arbeidsmigranten buiten het zicht (in het buitenland) worden gehuisvest, is het onzeker of deze cijfers een volledig beeld gaan geven. Voor de evaluatie van de Wtta is het daarom belangrijk om verder te onderzoeken of en welke aanvullende informatiebronnen (bijvoorbeeld bij FairWork, Stichting Barka of het Juridisch Loket) gebruikt kunnen worden om meer zicht te krijgen op de positie van arbeidsmigranten.

Bijlagen

Bijlage 1 – Indicatorensset

Doelstelling 1 – verbetering positie arbeidskrachten		
Verbetering arbeidsvoorwaarden		Databron
1.1	Aantal geconstateerde overtredingen naleving Wml, loonvoorschriften in cao's, loonverhoudingsvoorschrift Waadi (absoluut; aandeel van totaal aantal onderzoeken)	Nederlandse Arbeidsinspectie (Data over loonvoorschriften in cao's waren niet beschikbaar)
1.2	Aantal geconstateerde overtredingen naleving WagwEU (absoluut; aandeel totaal aantal onderzoeken)	
1.3	Aantal geconstateerde overtredingen naleving Wav (absoluut; aandeel totaal aantal onderzoeken)	
Aantallen niet-tba zijn nodig om te bepalen wat de cijfers betekenen ten opzichte van de totale markt (tba en niet-tba)		
Verbetering huisvesting		Databron
1.4	Aantal geconstateerde intrekkingen bij naleving van eisen huisvestingskeurmerken (absoluut; aandeel totaal aantal onderzoeken)	Stichting Normering Flexwonen (SNF) en Agrarisch Keurmerk Flexwonen (AKF)
1.5	Aantal geconstateerde overtredingen op de norm huisvestingsvereiste in het normenkader (absoluut; aandeel totaal aantal aanvragen bij aanvragen toelating; aandeel totaal aantal bestaande aanvragen bij behouden toelating)	Toelatende Instantie
Kwalitatieve duiding verbetering positie arbeidskrachten		Databron
1.6	Huidige ervaringen van arbeidsmigranten over hun positie	Kwalitatieve duidingssessies met experts en deskstudie
1.7	Beoordeling huidige positie van arbeidsmigranten door experts	Kwalitatieve duidingssessies met experts en deskstudie
Doelstelling 2 – gelijk speelveld		
Gelijk speelveld		Databron
2.1	Aantal geconstateerde overtredingen van de toelatingsplicht (absoluut; aandeel totaal aantal inspecties; in Nederland en in buitenland gevestigde uitleners)	Nederlandse Arbeidsinspectie
2.2	Aantal geconstateerde overtredingen van het inleenverbod (absoluut; aandeel totaal aantal inspecties)	
Vluchtig ondernemerschap		Databron
2.3	Redenen voor beroep op een waarborgsom	Toelatende instantie
2.4	Aantal oprichtingen en opheffingen in de uitleensector	CBS StatLine
Kwalitatieve duiding huidige speelveld		Databron
2.5	Beoordeling huidig speelveld door experts	Kwalitatieve duidingssessies met experts en deskstudie
Instrumenten		
Toelatingsplicht		Databron
3.1	Aantal uitleners waarvan de aanvraagprocedure voor toelating niet in behandeling wordt genomen door TI	Toelatende instantie
3.2	Aantal uitleners dat na het doorlopen van de inhoudelijke beoordeling van de toelating niet wordt toegelaten door TI (weigering toelating na doorlopen inhoudelijke procedure)	
3.3	Aantal schorsingen bij de totstandhouding van de toelating	
3.4	Aantal intrekkingen met onvoldoende herstel na schorsing bij de totstandhouding van de toelating	
3.5	Aantal intrekkingen zonder schorsing bij de totstandhouding van de toelating (bij ernstige overtredingen)	
3.6	Aantal ontvangen aanvragen voor toelating	
3.7	Redenen voor niet in behandeling nemen van de aanvraagprocedure (niet overleggen VOG; niet overleggen inspectierapport)	
3.8	Redenen voor weigering toelating na het doorlopen van inhoudelijke beoordeling (niet naleving normenkader; signalen publiek toezicht; Wet Bibob)	

3.9	Redenen voor weigering toelating (ontbreken waarborgsom)	
3.10	Redenen voor schorsing toelating (niet overleggen rapport normenkader; niet naleving normenkader; signalen publiek toezicht; Wet Bibob; ontbreken inschrijving in Handelsregister)	
3.11	Redenen intrekking toelating (na hersteltermijn niet overleggen rapport normenkader; niet naleving normenkader; signalen publiek toezicht; Wet Bibob; niet overleggen VOG bij bestuurswissel; ontbreken inschrijving Handelsregister)	
Aanvraagproces toelating		Databron
4.1	Aantal ontvangen aanvragen ontheffingsregeling voor klein tba (< 10% en < 5 miljoen omzet tba binnen de totale omzet)	Toelatende instantie
4.2	Aantal toekenningen aanvragen ontheffingsregeling voor klein tba (absoluut; aandeel totaal aantal aanvragen)	
4.3	Aantal weigeringen aanvragen ontheffingsregeling voor klein tba (absoluut; aandeel totaal aantal aanvragen)	
4.4	Aantal intrekkingen ontheffingsregeling voor klein tba (absoluut; aandeel totaal aantal bestaande aanvragen)	
4.5	Redenen weigering aanvragen ontheffingsregeling voor klein tba (niet voldoen aan voorwaarden ontheffing; Wet Bibob)	
Dit betreft uitleenondernemingen, niet zijnde een uitzendbureau met minder dan 10 procent omzet uit het ter beschikking stellen van arbeid of maximaal €5 miljoen omzet uit het ter beschikking stellen van arbeid.		
4.6	Redenen intrekking ontheffingsregeling voor klein tba (grond voor verlenging vervalt; niet langer voldoen aan de voorwaarden ontheffing; onvolledige of onjuiste informatie verstrekt aan minister; Wet Bibob)	Toelatende instantie
Een ontheffingsregeling kan worden geweigerd als niet aan de voorwaarden van de ontheffing wordt voldaan of op basis van de Wet Bibob. Intrekking kan plaatsvinden als de grond voor verlenging vervalt, uitleners niet langer voldoen aan de voorwaarden van de ontheffingsregeling, er onvolledige of onjuiste informatie aan de minister wordt verstrekt of op basis van de Wet Bibob.		
4.7	Aantal uitzonderingen toelatingsplicht voor sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt	Toelatende instantie
4.8	Redenen uitzondering toelatingsplicht voor sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt	
Deze gegevens bieden inzicht in de mate waarin bepaalde sectoren of marktsegmenten zijn vrijgesteld van de Wtta en de redenen achter deze uitzonderingen.		
Aantal toegelaten uitleners		Databron
4.9	Aantal voorlopig toegelaten uitleners (cumulatief; in en buiten Nederland)	Toelatende instantie
4.10	Totaal aantal toegelaten uitleners (cumulatief; in en buiten Nederland)	
Inspectierapporten onderzoeken naleving normenkader		Databron
5.1	Aanwezigheid van inspectierapporten en gegevens van publieke toezichthouders (NLA en Belastingdienst)	Toelatende instantie
5.2	Ervaren gebruik van toelatende instantie met inspectierapporten en gegevens van publieke toezichthouders (NLA en Belastingdienst)	
5.3	Aantal rapporten met non-conformiteiten per element in het normenkader	
Aanvraagproces accreditatie private inspectie-instellingen		Databron
6.1	Aantal aanvragen van private inspectie-instellingen voor accreditatie (bij RvA) in het kader van de Wtta	Raad voor Accreditatie
6.2	Aantallen toekenningen, weigeringen en openstaande aanvragen accreditatie in het kader van de Wtta	
6.3	Redenen weigering aanvragen accreditatie in het kader van de Wtta	
Aanwijzing private inspectie-instellingen		Databron
6.4	Aantal aanvragen van private inspectie-instellingen voor aanwijzing als private inspectie-instellingen (bij TI)	Toelatende instantie
6.5	Aantal toekenningen, weigeringen, schorsingen of intrekkingen van aanwijzingen private inspectie-instellingen	
6.6	Redenen weigering, schorsing of intrekking	
Capaciteit private inspectie-instellingen		Databron
6.7	Totale inspectiecapaciteit private inspectie-instellingen (fte)	Private inspectie-instellingen
Publiek toezicht		Databron
7.1	Aantal fte Nederlandse Arbeidsinspectie	Nederlandse Arbeidsinspectie
7.2	Aantal onderzoeken Nederlands Arbeidsinspectie	
7.3	Aantal overtredingen administratie- en meldplicht door uitleners (absoluut; aandeel totaal aantal inspecties)	
7.4	Aantal overtredingen administratieplicht door inleners (absoluut; aandeel totaal aantal inspecties)	

Aantal geconstateerde overtredingen van de toelatingsplicht en het inleenverbod staan bij 2.1 en 2.2	
Openbaar register	
8.1	Aantal raadplegingen openbaar register uitleners
8.2	Aantal raadplegingen openbaar register aangewezen inspectie-instellingen
Huisvestingskeurmerken	
9.1	Aantal aanvragen huisvestingskeurmerken
9.2	Aantal toekenningen van een keurmerk (ondernemingen, locaties en aantal bedden; absoluut; aandeel van de aanvragen)
9.3	Aantal afwijzingen (absoluut; aandeel van de aanvragen)
9.4	Aantal aanvragen nog in behandeling (absoluut; aandeel van de aanvragen)
9.5	Aantal ondernemingen die keurmerken intrekken (absoluut; aandeel van het totaal aantal ondernemingen met keurmerk)
9.6	Totaal aantal ondernemingen met keurmerk (cumulatief)
9.7	Totale capaciteit met huisvestingskeurmerk (aantal locaties en aantal bedden)
Ervaringen in- en uitleners	
10.1	Ervaringen inleners met nieuwe verplichtingen
10.2	Ervaringen uitleners met nieuwe verplichtingen
10.3	Gepercipieerde pakkans bij overtredingen toelatingsplicht uitleners
10.4	Gepercipieerde pakkans bij overtreding inleenverbod inleners
Overige en contextfactoren	
Beleid	
11.1	Relevante maatschappelijke, economische en politieke trends
11.2	Beleidsmatige ontwikkelingen, waaronder: - Maatregelen commissie-Roemer, Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) en aangekondigd arbeidsmarktpakket - Maatregelen regulering van de uitzendbranche - Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) en aanpak schijnzelfstandigheid - Wet goed verhuurderschap (Wgv) - Maatregelen versterking toezicht en handhaving bij verschillende partners in de keten (Arbeidsinspectie, Belastingdienst, SVB, UWV en gemeenten)
Samenwerking	
12.1	Beoordeling samenwerking/gegevensuitwisseling tussen stelselpartijen (de minister, de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, gemeenten) en met private inspectie-instellingen
Overig	
13.1	Aantal terbeschikkinggestelde arbeidskrachten, naar sector
13.2	Aantal uitleners in de markt
13.3	Aantal overtredingen Atw en Arbowet (absoluut; aandeel van totaal aantal onderzoeken; tba en niet-tba)

Databron	
Toelatende instantie	
Databron	
Huisvestingskeurmerken	
Databron	
Kwalitatieve duidingssessies met experts en deskstu- die	
Databron	
Kwalitatieve duidingssessies met experts en deskstu- die	
Databron	
CBS StatLine	
Nederlandse Arbeidsinspectie	

Bijlage 2 – Uitsplitsing sectoren

Sector	SBI-code	Uitsplitsing SBI-codes meegenomen 2024
Landbouw Met subsector: (Glas-) tuinbouw	SBI 011 SBI 01132, SBI 01192, SBI 01252 en SBI 01254	SBI 0111, SBI 01131, SBI 01132, SBI 01133, SBI 01134, SBI 01192 (SBI 01252 en SBI 01254 afwezig)
Voedingsmiddelenindustrie: Vleessector Kippenslachterijen	SBI 1011 en SBI 1013 SBI 10.12	SBI 1011, SBI 1012, SBI 1013
Scheepsbouw	SBI 3011	SBI 3011
Groothandel	SBI 46	SBI 4611, SBI 4612, SBI 4613, SBI 4614, SBI 4615, SBI 4618, SBI 4619, SBI 46211, SBI 46212, SBI 46219, SBI 4622, SBI 46231, SBI 46241, SBI 46311, SBI 46312, SBI 4632, SBI 46331, SBI 46332, SBI 4634, SBI 4636, SBI 4637, SBI 46381, SBI 46382, SBI 46383, SBI 46384, SBI 46389, SBI 4639, SBI 46412, SBI 46421, SBI 46424, SBI 46425, SBI 46429, SBI 46431, SBI 46433, SBI 46436, SBI 46441, SBI 46442, SBI 4645, SBI 46461, SBI 46462, SBI 47471, SBI 46472, SBI 46473, SBI 4648, SBI 46491, SBI 46494, SBI 46495, SBI 46496, SBI 46498, SBI 46499, SBI 4651, SBI 4652, SBI 4661, SBI 4662, SBI 4663, SBI 4665, SBI 46691, SBI 46692, SBI 46693, SBI 46694, SBI 46696, SBI 46697, SBI 46699, SBI 46712, SBI 46722, SBI 46731, SBI 46732, SBI 46734, SBI 46735, SBI 46737, SBI 46738, SBI 46739, SBI 46741, SBI 46751, SBI 46762, SBI 46769, SBI 46771, SBI 46772, SBI 46779, SBI 46901, SBI 46902
Distributiecentra	SBI 52102 en SBI 52109	SBI 52102, SBI 52109
Dienstverlening voor vervoer, koeriers	SBI 522, 53.2	SBI 5221, SBI 5223, SBI 52241, SBI 52242, SBI 52291, SBI 53202
Beveiliging	SBI 8001 en SBI 8009	SBI 8010 (SBI 8009 afwezig)
Schoonmaak	SBI 8110 en SBI 8121	SBI 8110, SBI 8121
Call-centra	SBI 822	(SBI 822 afwezig)
Verpleging en verzorging thuis	SBI 87302, SBI 88101	SBI 87302, SBI 88101

Bijlage 3 – Lijst met gesprekspartners

- 3 experts vanuit de wetenschap
- Aedes
- ABU
- AKF
- Belastingdienst
- Bouwend Nederland
- CNV
- Fairwork
- FNV
- Glastuinbouw Nederland
- NBBU
- Nederlandse Arbeidsinspectie
- SNF
- Stichting Barka
- VNG
- UWV

Bijlage 4 – Topiclijsten voor (groeps)gesprekken kwalitatieve nulmeting

Introductie

- Doel en uitvoering nulmeting
- Doel gesprekken
- Introductie Wtta (*indien gesprekspartner(s) onbekend waren met de Wtta*)

Algemene topics (indien passend bij de gesprekspartner)

- Markt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, en het huidige speelveld
- Positie van arbeidskrachten en specifiek arbeidsmigranten
 - Loon, arbeidsvoorwaarden
 - Huisvesting
 - Afhankelijkheidspositie van arbeidsmigranten
- Verwachtingen t.a.v. de Wtta op:
 - De positie van arbeidskrachten (en specifiek arbeidsmigranten);
 - Loon, arbeidsvoorwaarden
 - Huisvesting
 - Afhankelijkheidspositie van arbeidsmigranten
 - Illegale arbeid
 - Verschuivingen in arbeidsverhoudingen
 - Het speelveld in de uitleensector
 - Administratie, regeldruk en bedrijfsvoering inleners (inleenverbod) en uitleners (toelatingsplicht)
 - Aanbod arbeidskrachten
 - Vraag uit- en inleners in de markt
- Mogelijke waterbedeffecten (verschuivingen in arbeidsverhoudingen, vraag naar arbeidsmigranten, illegale arbeid)
- Relevante maatschappelijke, economische of beleidsmatige ontwikkelingen in relatie tot de Wtta

Aanvullend voor gesprekken met betrokkenen bij huisvesting

- Voorbereiding op de Wtta (incl. mogelijke plannen woningcorporaties)
- Mogelijke gevolgen van de Wtta voor huisvestingskeurmerken en gemeentelijk beleid

Voor gesprekken met organisaties die zicht hebben op arbeidsmigratie

- Wtta en bescherming van arbeidsmigranten
- Inschrijving in BRP/RNI

Voor gesprekken met sociale partners (passend bij type vertegenwoordiging)

- Verwachtingen over (veranderingen in) gedrag van ondernemers
- Redenen om te starten of stoppen als ondernemer in de uitleensector

Voor gesprekken met ketenpartners en uitvoeringsorganisaties

- Relatie tussen Wtta en andere wetgeving bij ketenpartners
- Gemeentelijk beleid, bijbehorende mogelijkheden en beperkingen
- Grondslag voor het delen van gegevens

Bijlage 5 – Geraadpleegde bronnen deskstudie

- Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020). *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Verkregen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-404846f9-9f80-400f-90c3-0c9a8b0fd036/pdf>
- Adviescollege Toetsing Regeldruk (2025). *Derde Nota van Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van regels voor het verlenen van toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten*. Verkregen via: <https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2025/01/30/atv-advies-derde-nota-van-wijziging-wtta-door-intermediairs>
- Böcker, A., & de Lange, T. (2023). *De arbeidsverhoudingen van EU-arbeidsmigranten*. In de Lange, T. et al. (Red.), *Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren* (pp.101-136). Nijmegen, Nederland: Radboud Universiteit. Verkregen via: <https://hdl.handle.net/2066/290395>
- CBS Migrantenmonitor (2023), versie oktober 2024. Verkregen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/43/migrantenmonitor-2023>
- CBS (2023) Flexwerkers in de EU: Verkregen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-flexwerk/flexwerk-in-nederland-en-de-eu>
- Cremers, J. (2022). *Inclusief HR-beleid voor arbeidsmigranten hard nodig*. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 38(3), 365-384. <https://doi.org/10.5117/TVA2022.3.004.CREM>
- Cremers, J., & Van den Tillaart, H. (2021). *De resultaten van het 1e arbeidsmigrantenpanel: Een eerste onderzoek naar de woon-, werk- en leefsituatie van arbeidsmigranten in Nederland*. Het Kenniscentrum Arbeidsmigranten.
- De Staat van Migratie (2024). Ministerie van Justitie en Veiligheid. Verkregen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/14/tk-bijlage-staat-van-migratie-2024>
- Factsheet ABU NBBU (2023). *Arbeidsmigranten in Nederland*. Verkregen via: <https://www.abu.nl/app/uploads/2024/01/Arbeidsmigranten-in-Nederland-factsheet-ABU-NBBU-2023.pdf>
- Heyma, A., Vervliet, T. (2022). *Arbeidsmigratie in 2030; mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's*. SEO Economisch onderzoek, Amsterdam. Verkregen via: <https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2022/06/2022-61-Arbeidsmigratie-in-2030-1.pdf>
- Heyma, A., Vervliet, T., Engelen, M., Meij, M. (2022). *Goed werkgeverschap voor kortverblijvende arbeidsmigranten*. SEO Economisch onderzoek, Amsterdam. Verkregen via: <https://www.seo.nl/publicaties/goed-werkgeverschap-voor-kortverblijvende-arbeidsmigranten/>
- Inspectie SZW. (2021). *Rapport Arbeidsmigranten*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Verkregen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-417b6fcf-4a06-48de-b936-264ed53c0d5a/pdf>
- Inspectie SZW (2021). *Rapportage Kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting*. Verkregen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a04e8e7a-0cd5-4d8b-9463-93533c5ceadf/pdf>
- Jaarrapportage arbeidsmigranten (2024). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Verkregen via: <https://www.arbeidsmigratieingodebanen.nl/documenten/publicaties/2024/11/14/jaarrapportage-arbeidsmigranten-2024>
- Kamerstukken II 2021/22, 36130, nr.3. Verkregen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36130-3.html>
- Kamerstukken II 2024/25, 29861, nr. 156. Verkregen via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2025Z02229&did=2025D05142
- Kamerstukken II 2024/25, 36446, nr. 33. Verkregen via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A36446>
- Lange, T. D. (2024). *De menselijke waardigheid van EU Arbeidsmigranten nader beschouwd*. Nederlands Tijdschrift Voor De Mensenrechten, 49(2). <https://doi.org/10.54195/NTM.19066>
- Lange, T. D., Böcker, A. G. M., & Beckers, P. J. (2023). *Draagt de Wet goed verhuurderschap bij aan de bescherming van arbeidsmigranten?* De Gemeente-Stem, 173, 7558, (2023), pp. 169-177. Verkregen via: <https://hdl.handle.net/2066/294839>
- Lange, T. D., Böcker, A. G. M., & Beckers, P. J. (2023). *Huisvesting van EU-arbeidsmigranten in Nederland voor, tijdens en na corona*. In de Lange, T. et al. (Red.), *Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren* (pp. 139-177). Nijmegen, Nederland: Radboud Universiteit. Verkregen via: <https://hdl.handle.net/2066/290395>
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Monitor arbeidsongevallen 2021*. Verkregen via: <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2022/09/05/monitor-arbeidsongevallen-2021>
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). *Programmarapportage Uitzendbureaus 2020-2022*. Verkregen via: <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2023/07/03/programmarapportage-uitzendbureaus-2020-2022>

-
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2025). *Volledig jaarverslag 2024*. Verkregen via: <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/jaarverslagen/2025/03/20/jaarverslag-2024>
- Regioplan (2023). *De komende certificeringsplicht voor uitleners: Aantal te verwachten aanvragen en verschillen tussen groepen uitleners*. Amsterdam. Verkregen via: <https://open.overheid.nl/documenten/087e2569-7b92-4ac7-8cf9-040839bbaac9/file>
- Seidler, Y., et al., (2024). *Zicht op arbeidsmigranten. Een belevingsonderzoek naar de positie van EU-arbeidsmigranten, derdelanders, en ontheemde Oekraïners in Nederland*. Risbo/Erasmus Universiteit Rotterdam in opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rotterdam. Verkregen via: <https://open.overheid.nl/documenten/dc347d9e-6164-4243-b76b-443bb353d526/file>
- Sobczyk, A., & Cremers, J. (2023). *De woon-, werk- en leefsituatie van arbeidsmigranten in Nederland: De resultaten van het 5e arbeidsmigrantenpanel*. Het Kenniscentrum Arbeidsmigranten. Verkregen via: <https://hetkenniscentrumarbeidsmigranten.nl/de-woon-werk-en-leefsituatie-van-arbeidsmigranten-in-nederland/>
- Sobczyk, A., & Cremers, J. (2024). *Hoe zorgen Nederlandse werkgevers voor arbeidsmigranten? Diagnose van goed werkgeverschap onder arbeidsmigranten*. Verkregen via: <https://hetkenniscentrumarbeidsmigranten.nl/wp-content/uploads/2024/06/Eindrapport-7e-peiling-Goed-werkgeverschap.pdf>
- Vervliet, T., Klinker, I., & Ruit, R. (2025). *Uitzendmonitor 2024: Resultaten in tabellen en figuren: periode 2007-2023 eindrapport*. SEO Economisch Onderzoek. Verkregen via: <https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2025/02/2025-05-Uitzendmonitor-2024.pdf>

Bijlage 6 – Codeerschema (groeps)gesprekken

	Categorieën
1	Beschrijving markt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (welke zaken en krachten hebben invloed op de markt?)
2	Huidige ervaringen van arbeidsmigranten over hun positie (indicator 1.6)
2.1	Ervaringen m.b.t. contracten & arbeidsvoorwaarden
2.2	Ervaringen m.b.t. huisvesting
2.3	Ervaringen m.b.t. afhankelijkheidspositie
3	Beoordeling huidige positie van arbeidskrachten en specifiek arbeidsmigranten door experts (indicator 1.7)
3.1	Beoordeling experts huisvesting
3.2	Beoordeling experts arbeidsvoorwaarden
3.3	Beoordeling experts afhankelijkheidspositie
4	Beoordeling huidige speelveld door experts (indicator 2.4)
4.1	Beoordeling experts - huidig speelveld
4.2	Beoordeling experts - inleners (toekomstige meldplicht en inleenverbod)
4.3	Beoordeling experts - uitleners (toekomstige toelatingsplicht)
4.4	Beoordeling experts - waterbedeffecten
5	Verwachte ervaringen inleners met nieuwe verplichtingen (indicator 10.1)
5.1	Verwachtingen inleners administratie & regeldruk
5.2	Verwachtingen inleners effecten op bedrijfsvoering
5.3	Verwachtingen inleners effecten op "aanbod" en vraag naar arbeidskrachten (redenen om wel/niet in te lenen)
5.4	Verwachtingen inleners waterbedeffecten
5.5	Ervaringen inleners huidig speelveld
6	Verwachte ervaringen uitleners met nieuwe verplichtingen (indicator 10.2)
6.1	Verwachtingen uitleners administratie & regeldruk
6.2	Verwachtingen uitleners effecten op bedrijfsvoering
6.3	Verwachtingen uitleners effecten op "aanbod" en vraag naar arbeidskrachten (redenen om wel/niet uit te lenen)
6.4	Verwachtingen uitleners waterbedeffecten
6.5	Ervaringen uitleners huidig speelveld
7	Relevante maatschappelijke, economische en politieke trends (indicator 11.1)
7.1	Relevante maatschappelijke trends
7.2	Relevante politieke trends
7.3	Relevante economische trends
8	Beleidsmatige ontwikkelingen (indicator 11.2)
8.1	Maatregelen commissie Roemer
8.2	Aangekondigd arbeidsmarktpakket
8.3	Wet arbeidsmarkt in balans
8.4	Maatregelen regulering van de uitzendbranche
8.5	Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) en aanpak schijnzelfstandigheid
8.6	Wet goed verhuurderschap
8.7	Maatregelen versterking toezicht en handhaving bij verschillende partners in de keten
9	Onderzoeken & documentatie om mee te nemen voor deskstudie

Bijlage 7 – Uitsplitsing NLA-data Wml, WagwEU, Wav naar artikel

Wet	Aantal overtredingen in geselecteerde bedrijfstakken	Som van geconstateerde overtredingen in geselecteerde bedrijfstakken	Totaal aantal overtredingen	Totaal som geconstateerde overtredingen
Artikel 8	18	78	79	440
Artikel 9			10	47
WagwEU	18	78	89	487
Artikel 2 lid 1	111	373	778	2208
Artikel 2a	17	117	99	456
Artikel 15	44	145	204	728
Wav	172	635	1081	3392
Artikel 7	33	115	242	598
Artikel 7a	12	60	119	336
Artikel 13	8	40	55	163
Artikel 13a	3	3	3	3
Artikel 15	8	21	68	131
Artikel 16	2	23	29	94
Artikel 18b	9	55	130	512
Wml	75	317	646	1837
Totaal	269	1139	1836	6086

Regioplan

Transformatorweg 38
1014 AK Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl



REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT