Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Stand van de invoering 2025

Nederlandse Autoriteit Uitleenmarkt

1. Voorwoord

Naar verwachting treedt op 1 januari 2027 de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) in werking. Met deze wet trekken we een streep in de uitleenmarkt. We werken aan de overgang naar een professionele en eerlijke markt, waar kwaliteit, fatsoen en goed werkgeverschap weer de norm zijn, in plaats van de laagste prijs. Met het toelatingsstelsel dragen we bij aan het terugdringen van malafide praktijken, worden werknemers beter beschermd en ontstaat een gelijke concurrentie voor uitleners en inleners. Goed nieuws voor werknemers en ook voor uitleners en inleners van arbeid die op een fatsoenlijke manier willen werken, maar nu het risico lopen weggeconcurreerd te worden door malafide partijen. De race naar de bodem wordt gestopt.

Om deze doelstellingen te realiseren wordt de Nederlandse Autoriteit Uitleenmarkt (NAU) gefaseerd opgericht. De stip op de horizon is een autoriteit die een eigenstandige positie heeft ten opzichte van het ministerie van SZW en ten opzichte van markt-partijen en stelselpartners. Alleen daardoor kan zij onafhankelijk en met gezag een oordeel vellen over uitleners die toe willen treden tot de markt, alsmede over marktontwikkelingen en de werking van het stelsel en de wetgeving. De NAU wil dan ook een centrale partij binnen de Nederlandse uitleenmarkt worden. De rol als autoriteit is noodzakelijk omdat de markt zich nu al aanpast aan de veranderende omstandigheden. Tussen Nederland en andere landen in en buiten de Europese Unie zal aanbod van (te) goedkope arbeid blijven bestaan. Door concurrentie op nationale en internationale markten, zal het voor sommige inleners aantrekkelijk blijven om kosten te reduceren door (te) goedkope arbeid te zoeken. Beleid, wet- en regelgeving zal zich dus constant aan moeten passen; een signalerende en reflectieve autoriteit is noodzakelijk om de politiek, beleid en de samenleving te wijzen op ontwikkelingen in de markt en op de wenselijkheid van nieuwe instrumenten en toezichtsarrangementen.

Het komend jaar wordt een spannend jaar voor de NAU omdat wij een organisatie moeten neerzetten die klaar is voor de inwerkingtre-ding van de Wtta en wij onze eerste concrete besluiten nemen. De maatschappelijke problematiek die wij het hoofd moeten bieden, kan echter niet langer wachten. Al te lang zijn kwetsbaren op de arbeidsmarkt, vooral arbeidsmigranten, de dupe van malafide partijen aan de uitleners- en inlenerszijde van de arbeidsmarkt. De tijdlijn voor de totstandkoming van de NAU en inwerkingtreding van de Wtta is echter ambitieus. Het bouwen van een nieuwe organisatie is een complex proces, waarbij verschillende afhankelijkheden en variabelen pas tijdens de uitvoering zichtbaar worden. Richting de zomer van 2026 gaan wij beoordelen hoe wij op schema liggen en welke risico's wij zien richting inwerkingtreding van de Wtta en welke maatregelen wij nog kunnen nemen om een verantwoorde invoering mogelijk te maken.

Kees van Nieuwamerongen
Directeur Nederlandse Autoriteit Uitleenmarkt a.i.

2. De Nederlandse Autoriteit Uitleenmarkt

2.1 De Nederlandse Autoriteit Uitleenmarkt

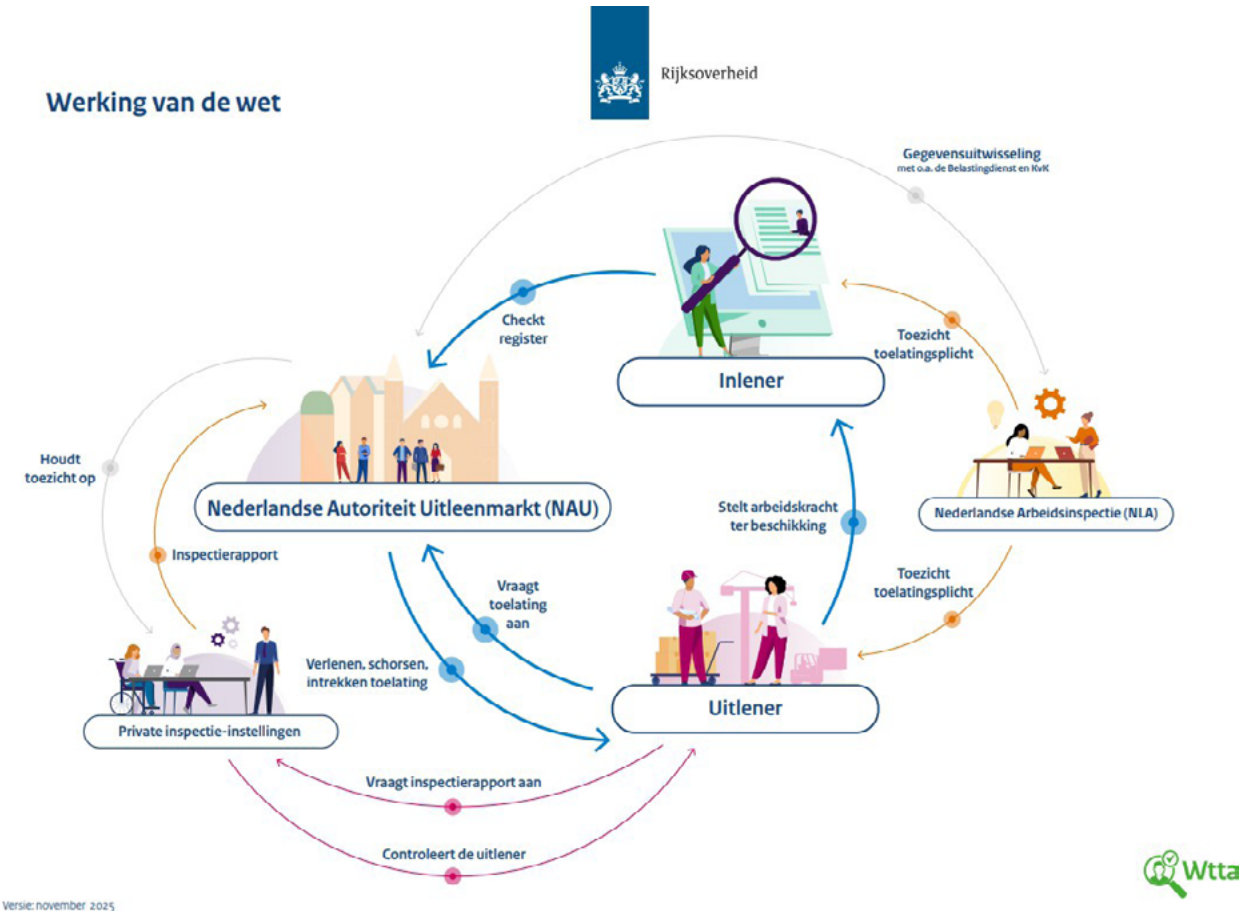
Voor de uitvoering van de Wtta is gekozen om een nieuw dienstonderdeel binnen het ministerie van SZW op te richten: de NAU. De NAU voert vanaf 1 januari 2027 de Wtta namens de minister van SZW uit.

Taken NAU

1. Toelatingen en ontheffingen verlenen aan uitleners die voldoen aan de wettelijke voorwaarden zodat zij werknemers mogen uitlenen.
2. Inspectie-instellingen aanwijzen en hun kwaliteit bewaken zodat zij in opdracht van uitleners een inspectierapport kunnen opstellen dat toetst of de uitlener voldoet aan het normenkader Wtta.
3. Een openbaar register van toegelaten uitleners en inspectie-instellingen opzetten, publiceren en beheren zodat voor iedereen duidelijk is wie toegelaten, ontheven of aangewezen is.
4. Signalen uit de markt verzamelen en analyseren en samenwerken met partners zoals de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst.
5. Onafhankelijk reflecteren op de werking van het stelsel en adviseren over verbeteringen.

De missie van de NAU is zorgen voor een eerlijke, veilige en transparante uitleenmarkt door betrouwbare uitleners toe te laten, werknemers – in het bijzonder arbeidsmigranten – te beschermen en inleners zekerheid te bieden.

De NAU draagt het toelatingsstelsel voor de uitleenmarkt niet alleen, maar werkt intensief samen met andere partijen zoals de Belastingdienst, Arbeidsinspectie, private inspectie-instellingen en sociale partners. De samenwerking met deze organisaties is essentieel voor het welslagen van het stelsel.
De missie van de NAU is ambitieus. Dat past ook bij de belangrijke maatschappelijke opgave van de Wtta, waar de NAU voortvarend aan werkt met andere partijen. Tegelijkertijd is het goed om te beseffen dat de problematiek omvangrijk is. Invoering van de Wtta is een noodzakelijke voorwaarde om de maatschappelijke opgave het hoofd te bieden, maar ontwikkeling van beleid blijft noodzakelijk. Daarom is het belangrijk om de marktontwikkelingen nauwgezet te volgen; markten zijn dynamisch en zullen zich altijd aanpassen aan nieuwe spelregels. Door onderzoek naar marktontwikkelingen en actief signaalmanagement neemt de NAU een leidende adviserende rol in bij het interpreteren en volgen van de markt.



De NAU vervult de centrale en gezaghebbende rol in het toelatingsstelsel. De NAU is de enige bevoegde instantie om namens de minister van SZW beslissingen te nemen over de toelating tot de uitleenmarkt. De NAU doet meer dan alleen beslissen over de toelating. De NAU coördineert en verbindt de betrokken partijen in het toelatingsstelsel. Door actief samen te werken, te signaleren en te reflecteren zorgt de NAU voor een eerlijke, veilige en transparante uitleenmarkt.

De NAU voert haar taken onafhankelijk, deskundig en betrouwbaar uit. Deze positie van de NAU als autoriteit is noodzakelijk omdat beslissingen van de NAU over toelating tot de uitleenmarkt grote gevolgen kunnen hebben voor werknemers, uitleners en inleners. Een sterke centrale autoriteit zorgt voor eenduidige en transparante besluitvorming. Het voorkomt belangenverstrengeling en draagt bij aan het vertrouwen van uitleners, inleners, maatschappij en politiek in het toelatingsstelsel. Daarom is het belangrijk dat de NAU zorgvuldig werkt en transparant is in haar besluitvorming en zich niet laat leiden door druk van buitenaf of de waan van de dag.

De keuze voor Lelystad als vestigingsplaats van de NAU onderstreept haar onafhankelijke positie, buiten de fysieke en organisatorische structuur van het ministerie van SZW. Met deze keuze komt de NAU ook tegemoet aan de motie Saris (NSC) om te kiezen voor een huisvesting buiten de Randstad.[1] De NAU neemt in het eerste kwartaal van 2026 in Lelystad haar intrek. Naar verwachting gaan ongeveer 150 medewerkers bij de NAU werken. In 2025 is de NAU gestart met het werven van de eerste werknemers op sleutelfuncties.

Waarom een Autoriteit?

De rijksoverheid kent meerdere organen die ingesteld zijn om markten te reguleren. Deze organen worden autoriteiten of marktmeesters genoemd. De Nederlandse Zorgautoriteit stelt bijvoorbeeld tarieven in de gezondheidszorg vast. De Autoriteit Consument en Markt beoordeelt fusies en kartelvorming. De Autoriteit Financiële Markten bewaakt de marktintegriteit. De Kansspelautoriteit verstrekt vergunningen aan potentiële aanbieders van kansspelen. De Nederlandse Autoriteit Uitleenmarkt verleent namens de minister van SZW toegang tot de uitleenmarkt en is daarom vergelijkbaar met de andere genoemde marktmeesters.
Bij de inrichting van een autoriteit kiest men vaak voor de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan om de regulerende rol zo onafhankelijk mogelijk uit te kunnen voeren, deskundigheid vast te houden en daardoor een betrouwbare partner te zijn. Onafhankelijkheid, deskundigheid en betrouwbaarheid kunnen echter ook worden geborgd als een orgaan onderdeel is van een departement, zoals bijvoorbeeld geldt bij rijksinspecties. Van belang is dat een autoriteit zonder politieke of bestuurlijke inmenging haar wettelijke taken kan uitvoeren doordat het beschikt over kennis en doorzettingsmacht. Hieraan werkt de NAU.

2.2 Financiering van de NAU

De NAU wordt gefinancierd uit leges. Inspectie-instellingen betalen een vergoeding voor de aanwijzingsprocedure en een jaarbijdrage zolang zij in het openbaar register zijn opgenomen. De NAU maakt de leges voor inspectie-instellingen in het eerste kwartaal van 2026 bekend.
Uitleners betalen een vergoeding voor de ontheffings- of toelatingsprocedure en vervolgens een jaarbijdrage zolang zij in het openbaar register zijn opgenomen. De leges zijn kostendekkend conform het rapport 'Maat houden'.[2] De NAU differentieert de leges voor uitleners naar bedrijfsgrootte op basis van jaaromzet. De NAU stelt de leges voor uitleners begin 2027 vast als de NAU meer zicht heeft op het verwachte aantal aanvragen.
Ter beheersing van de kosten voor uitleners maakt de NAU onderscheid tussen de opstartfase (de eerste twee tot vier jaar) en de daaropvolgende structurele fase. Voor de opstartfase worden startleges vastgesteld, voor de structurele fase gelden de structurele leges. De grondslag voor beide systemen is identiek: de leges worden gebaseerd op de geraamde uitvoeringskosten, gespreid over meerdere jaren (rolling forecast). Een betrouwbare raming van capaciteit, kosten en structurele leges is pas mogelijk nadat een representatief aantal inspectierapporten volledig is beoordeeld, inclusief zienswijzen en bezwaar- en beroepsprocedures. Dit proces zal naar verwachting minstens twee jaar na inwerkingtreding van de wet duren. Tijdens de plenaire behandeling van de Wtta in de Tweede Kamer is het amendement van het lid Aartsen (VVD), dat voorziet in het maximeren van de leges, aangenomen.[3] De vergoeding voor de toelatingsprocedure is bij wet gemaximeerd op € 3.611.

Tijdens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer is afgesproken dat de NAU volledige transparantie biedt over de berekening en besteding van de legesgelden. De nadere uitwerking van de leges, waaronder de afbakening tussen kleine en (middel) grote uitleners ten behoeve van de differentiatie van leges, werkt de NAU in overleg met de sociale partners verder uit. De communicatie over het proces van kostenopbouw en doorrekening wordt eveneens verder uitgewerkt.

3. Gateway review

Omdat de uitvoering van de Wtta wordt belegd bij een nieuw op te richten uitvoerder, is er geen – zoals in wetgevingstrajecten gebruikelijk is – uitvoeringstoets gedaan. Om toch een goed beeld te krijgen van de voorbereidingen op de uitvoering van de Wtta door de NAU is er advies gevraagd aan het interne adviesbureau van het Rijk, Bureau Gateway. Het rapport is als bijlage bij deze stand van de invoering gevoegd.

Bureau Gateway heeft onderzocht of de voorgenomen governance, organisatie-inrichting, formatie, werkwijzen (inclusief publiek-private samenwerking) en procesuitwerkingen van de NAU voldoende zijn om uitvoering te kunnen geven aan de Wtta. Daarnaast

1 Kamerstukken II 2024/25, 36 446, nr. 76.

2 Rapport Maat houden, Staatscourant 2014, 16734.

3 Kamerstukken II 2024/25, 36 446, nr. 80.

heeft Bureau Gateway onderzocht welke knel- en verbeterpunten er zijn om de bedoeling van de Wtta te realiseren. Het onderzoeksteam is van mening dat op basis van de bevindingen van de Gateway Review een geslaagde en tijdige uitvoering van de Wtta door de NAU zeker mogelijk is. Bureau Gateway heeft tien aanbevelingen gedaan, die de NAU één op één overneemt.

Bureau Gateway geeft bij twee aanbevelingen aan dat onmiddellijke actie vereist is. De eerste vraagt om een strategisch *go/no-go* moment. Bureau Gateway geeft aan dat de tijdlijn richting inwerkingtreding krap is en risico's kent zoals de tijdige ontwikkeling van de informatievoorziening, de tijdige inrichting van de werkprocessen en tijdige werving en selectie van medewerkers. De NAU streeft – mede gelet op de hiervoor genoemde risico's - naar het realiseren van de herijkte planning om inwerkingtreding van de Wtta per 1 januari 2027 mogelijk te maken. Voor de zomer van 2026 maakt het kabinet bekend of de Wtta definitief per 1 januari 2027 inwerking treedt. De tweede kritieke aanbeveling betreft het organiseren van een permanent doelgroeponderzoek om te kunnen beoordelen of de capaciteitsopbouw en financiering van de NAU toereikend is voor het verwachte aantal toelatingsaanvragen. Begin 2026 voert de NAU een marktscan daarvoor uit. Ook werkt de NAU in 2026 verder aan het verkrijgen van inzicht in de doelgroep. Dit in samenwerking met het CBS dat veel data beschikbaar heeft over de uitleenmarkt. Het openstellen van het aanmeldloket in november 2026 geeft de meest duidelijke indicatie van het verwachte werkvolume voor 2027.

Daarnaast wijst Bureau Gateway op het belang van samenwerking met marktpartijen en andere stakeholders. Gelet op haar positie als autoriteit in het toelatingsstelsel investeert de NAU in het leren kennen van haar doelgroep. De NAU start in 2026 de campagne waarmee uitleners, inleners en alle betrokken stakeholders informatie ontvangen over de gevolgen van de Wtta, het toelatingsstelsel en de NAU. Ook blijft de NAU samenwerken met partijen als de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst, inspectie-instellingen, sociale partners en brancheorganisaties en gemeenten om via gegevensuitwisseling en casuïstiekoverleg een duidelijk beeld van de markt en veranderingen daarin te verkrijgen.

4. Vooruitblik 2026

In 2026 werkt de NAU verder aan de ontwikkeling, inrichting en positionering van de NAU als onafhankelijke autoriteit, om de uitvoering van de Wtta tijdig te kunnen realiseren. Om de NAU conform de uitgangspunten van een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare autoriteit binnen het ministerie van SZW te positioneren, stellen we een passend organisatie-, mandaat- en volmachtbesluit op. De interne samenwerking leggen we vast in een relatiestatuut.

Met de inrichting en realisatie van de hoofdprocessen toelaten, ontheffen en aanwijzen kan het toelatingsstelsel daadwerkelijk starten. Hiervoor is onder andere een goed werkende informatievoorziening noodzakelijk. Dit bestaat uit generieke diensten zoals fysieke en digitale kantoorapplicaties en specifieke diensten zoals de ontwikkeling van een zaaksysteem voor de NAU. Zonder het zaaksysteem is het niet mogelijk om binnenkomende aanvragen, informatie en signalen tijdig te interpreteren, te beoordelen en af te handelen. Vanwege de realistische doorlooptijden in de ontwikkeling van het zaaksysteem is de keuze gemaakt om het zaaksysteem gefaseerd op te leveren gelijktijdig met de opening van de diverse loketten (aanmeldloket, aanvraagloket) die ook verspreid in de tijd openen. Daarnaast is gegevensuitwisseling tussen partners een belangrijk element in het toelatingsstelsel. Door de gegevensuitwisseling beschikt de NAU over een zo volledig mogelijke informatiepositie om aanvragen zorgvuldig te beoordelen. Als de (geautomatiseerde) gegevensuitwisseling niet op orde is, kan dit leiden tot vertraging, onjuiste besluiten en verminderde transparantie van het stelsel. Het maken van de afspraken voor gegevensuitwisseling en het inrichtingen van de technische voorzieningen daarvoor zet de NAU in 2026 voort zodat het gereed is voor de start van de beoordeling van de aanvraag van uitleners.

De samenwerking tussen de NAU en de Belastingdienst, Arbeidsinspectie en andere stelselpartijen is ook van belang voor het signaleren van relevante ontwikkelingen in de markt. De samenwerking met de stelselpartners is in de afgelopen periode opgestart en wordt dit jaar versterkt via het maken van samenwerkingsafspraken. Er is veel kennis en expertise in de markt.

De NAU ziet het als haar taak om deze kennis en expertise te bundelen en in te zetten voor de uitvoering van de Wtta.

Zo organiseert de NAU periodieke technische en bestuurlijke overleggen met private inspectie-instellingen over het inspecteren van het normenkader.

De positionering van de NAU als autoriteit vereist heldere communicatie richting de doelgroep. Op de website www.toelatinguitleenmarkt.nl is de belangrijkste informatie geplaatst over wat marktpartijen moeten doen om zich voor te bereiden op de Wtta. De NAU breidt de informatie op de website in 2026 gelijktijdig met de communicatiecampagne verder uit. Ook richt de NAU in 2026 een contactcentrum in om uitleners, arbeidskrachten en anderen direct en persoonlijk te woord te kunnen staan.

Mijlpalen[4] op een tijdlijn:

April 2025 –	Wtta aangenomen door de Tweede Kamer
November 2025 –	Wtta aangenomen door de Eerste Kamer
Q2 2026 –	start publiekscampagne
Q3 2026 –	opening aanwijsloket inspectie-instellingen
Q4 2026 –	operationeel klantcontactcentrum
Q4 2026 –	opening aanmeldloket toelating [toelichting: in november en december 2026 kunnen uitleners bij de NAU melden dat zij van plan zijn om een aanvraag voor toelating in te dienen. Deze aanmelding is een voorwaarde om in aanmerking te komen voor overgangsrecht. De uitlener die voor 1 juli 2027 een aanvraag heeft ingediend zonder inspectierapport mag blijven uitlenen, mits de uitlener zich tijdig heeft aangemeld en zo spoedig mogelijk een inspectierapport aan de NAU verstrekt.]
1 januari 2027 –	inwerkingtreding Wtta[5]
Mei 2027 –	opening aanvraagloket toelating en ontheffing [toelichting: uitleners kunnen een aanvraag indienen voor toelating of ontheffing.]
Juli 2027 –	start beoordeling toelating en ontheffing
1 januari 2028 –	start handhaving toelatingsplicht door de Arbeidsinspectie

5. Knelpunten

Het implementeren van een nieuw stelsel en de oprichting van een nieuwe organisatie brengt onvermijdelijk knelpunten met zich mee. De NAU heeft een aantal knelpunten geïdentificeerd Naarmate de implementatie verder vordert, kunnen er meer knelpunten naar voren komen. Op dit moment werkt de NAU – binnen de mogelijkheden – aan de oplossingen voor de volgende knelpunten.
Bij de oprichting van de organisatie van de NAU is er een afhankelijkheid van de beschikbare capaciteit en middelen. Voor de uitvoering van de Wtta heeft de NAU de juiste capaciteit nodig. De rol van de NAU vraagt om specifieke deskundigheid en een adequate personele bezetting. Als opbouwende, nieuwe organisatie bestaat het risico dat de werving en selectie van personeel niet succesvol verloopt, met als gevolg dat werkzaamheden niet tijdig of minder efficiënt worden uitgevoerd. Daarom is de NAU in 2025 al gestart met het werven van personeel voor sleutelfuncties en ontwikkelt zij een interne opleiding voor nieuwe medewerkers.

Een inspectierapport van een aangewezen inspectie-instelling is een voorwaarde voor toelating. Daarom is het belangrijk dat er zo spoedig mogelijk voldoende aangewezen inspectie-instellingen zijn om alle uitleners tijdig te inspecteren. De NAU heeft daar in beperkte mate invloed op. Een voorwaarde voor aanwijzing door de NAU is dat de inspectie-instelling is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie. De Raad voor Accreditatie controleert of organisaties die bijvoorbeeld inspecties uitvoeren voldoen aan internationale en nationale normen en eisen, zodat hun werk betrouwbaar, onafhankelijk en van hoge kwaliteit is. De inspectie-instelling vraagt een accreditatie aan bij de Raad voor Accreditatie. De NAU is vanaf juli 2026 gereed om met de aanwijzing van inspectie-instellingen te starten. Daarnaast is de capaciteit van aangewezen inspectie-instellingen bepalend voor een geslaagde en tijdige uitvoering van de Wtta door de NAU. Een kwalitatief sterke en grote inspectiecapaciteit draagt bij aan het realiseren van de maatschappelijke doelstelling van de Wtta. De rol van de NAU bij het vergroten van de private markt voor inspectie-instellingen is beperkt. Binnen het kader van wet- en regelgeving en de publieke verantwoordelijkheden, kan de NAU niet direct sturen op marktontwikkelingen. Het is aan geïnteresseerde private partijen zelf om initiatieven te ontplooien, te investeren en samen te werken om groei te realiseren. De NAU faciliteert waar mogelijk door informatie te verstrekken en ruimte voor dialoog te faciliteren.

Uitleners worden niet benadeeld als er (nog) geen of onvoldoende aangewezen inspectie-instellingen zijn. Vanwege het overgangsrecht mogen uitleners, zonder inspectierapport, blijven uitlenen tijdens de opbouw van het toelatingsstelsel. Wel moeten zij zich op tijd aanmelden bij de NAU (het aanmeldloket is open in november en december 2026), tijdig een aanvraag indienen (voor 1 juli 2027) en zo snel mogelijk na hun aanvraag alsnog een inspectierapport indienen of bij de aanvraag een geldig SNA certificaat kunnen overleggen. Dit betekent dat in het openbaar register van de NAU in de beginfase van het toelatingsstelsel uitleners staan opgenomen die nog niet zijn gecontroleerd door een aangewezen inspectie-instelling. Juist in de overgangsperiode wanneer dus nog niet iedere uitlener is gecontroleerd, is het delen van signalen, het onderzoeken en vervolgens acteren daarom erg belangrijk. De signalen kunnen onder omstandigheden leiden tot een afwijzing van een toelatingsaanvraag, een intrekking of schorsing van een toelating, ook al is nog geen inspectierapport bij de aanvraag ingediend. Hiervoor is het versterken van de samenwerking met betrokken partijen in het toelatingsstelsel van groot belang.

4 Dit is een vereenvoudigde weergave van de planning. De planning is onder voorbehoud en kan worden aangepast.

5 De bepalingen over het overgangsrecht (inclusief het aanmeldloket), de aanwijzing van inspectie-instellingen en de gegevensuitwisseling treden in 2026 na de publicatie van de wet direct in werking.

6. Afsluiting

Met deze stand van de invoering heeft de NAU een beeld gegeven van de invoering van het nieuwe toelatingsstelsel voor de uitleenmarkt. Hoewel er knelpunten en onzekerheden zijn, biedt dit toelatingsstelsel een unieke kans om de uitleensector te versterken en beter aan te laten sluiten bij de wens van de maatschappij. De NAU werkt aan een uitleenmarkt waarin werknemers – in het bijzonder arbeidsmigranten – fatsoenlijke behandeld worden, eerlijke kansen krijgen en beschermd zijn tegen misbruik.

De NAU wil een markt zonder malafide partijen, waarin uitleners concurreren op basis van kwaliteit in plaats van op prijs. Een uitleenmarkt waarin inleners met vertrouwen kunnen samenwerken met uitleners die hun werknemers goed behandelen.

De Wtta is daarvoor een belangrijke voorwaarde. De komende periode blijft de NAU samen met het ministerie van SZW werken aan de implementatie van uitvoeringsprocessen, het testen van systemen en het voorbereiden van de markt. De NAU zet alles op alles om samen met de betrokken partijen ervoor te zorgen dat in de zomer het sein op groen staat en we samen verder kunnen bouwen aan een toekomstbestendige uitleenmarkt.