NLdigital positiepaper leiding en toezicht IT

18 september 2026

1. Wat NLdigital vraagt

NLdigital vraagt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de Nederlandse Autoriteit Uitleenmarkt (NAU) om samen met de IT-sector te komen tot een werkbare en proportionele uitleg van leiding en toezicht. Met die uitleg kan vooraf de vraag worden beantwoord of sprake is van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten onder leiding en toezicht.

De praktische kern is dat IT-bedrijven, opdrachtgevers, toezichthouders en medewerkers vooraf moeten kunnen vaststellen bij wie leiding en toezicht liggen. Op basis daarvan moet voorspelbaar zijn of de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) van toepassing is en of toelating onder de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (WTTA) nodig is. Een dergelijke beoordeling vooraf vergroot de rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en gerichte naleving, zonder afbreuk te doen aan de doelen van de wetgeving.

2. NLdigital en de Nederlandse IT-sector

NLdigital is de brancheorganisatie van de digitale sector in Nederland, van startup tot wereldspeler en alles daartussen. De vereniging telt circa 625 leden en vertegenwoordigt een groot deel van de Nederlandse IT-bedrijven. Deze bedrijven vormen de motor van de digitale transformatie in Nederland en leveren producten en diensten die de overheid, de zorg, het onderwijs en het bedrijfsleven nodig hebben om digitaal vooruit te komen.

De Nederlandse IT-sector is kennisintensief. Hoogopgeleide medewerkers leveren specialistisch en hoogwaardig maatwerk op terreinen waar expertise schaars en moeilijk elders te vinden is. Daarom doen opdrachtgevers, waaronder de Rijksoverheid, voor hun IT-opgaven een beroep op gespecialiseerde IT-bedrijven. Hun dienstverlening bestaat niet uit het leveren van capaciteit, maar uit de combinatie van kennis, methoden en tooling in vaak langdurige samenwerkingen. De ingezette medewerkers voeren hun werkzaamheden daarbij met een grote mate van zelfstandigheid uit.

Binnen de IT-sector bestaan verschillende samenwerkingsvormen, waaronder projectmatige dienstverlening, managed services, aanneming van werk en detachering. De mate waarin medewerkers binnen de organisatie van de opdrachtgever werken, verschilt per vorm. De interne aansturing door het IT-bedrijf blijft echter doorgaans herkenbaar: bedrijven zijn georganiseerd in businessunits of expertisegebieden en investeren doorlopend in opleiding, ontwikkeling en groeiperspectief. Eigen managers en projectleiders sturen medewerkers inhoudelijk en organisatorisch aan via teamoverleggen, voortgangsgesprekken en jaarlijkse beoordelingen.

Ook bij agile werken, de dominante werkwijze in moderne softwareontwikkeling, is het onderscheid tussen het 'wat' en het 'hoe' zichtbaar. De opdrachtgever bepaalt, doorgaans in de rol van product owner, welke functionaliteit nodig is en accepteert het resultaat. Het IT-bedrijf bepaalt hoe het

resultaat tot stand komt en blijft verantwoordelijk voor de werking ervan. Inhoudelijke afstemming over het gewenste resultaat is daarmee niet hetzelfde als leiding en toezicht op de uitvoering.

Dat beeld komt ook uit de sector zelf naar voren. NLdigital heeft dit onderwerp uitgewerkt in een werkgroep van leden, waaronder grote IT-bedrijven. Daaruit komt een consistent beeld naar voren, dat aansluit bij werkwijzen die in de sector al jaren gangbaar zijn. Op grond daarvan is NLdigital van oordeel dat bij het overgrote deel van de IT-dienstverlening van haar leden geen sprake is van leiding en toezicht bij de opdrachtgever.

3. Waar de onzekerheid vandaan komt

De wetgever heeft het begrip leiding en toezicht niet nader ingevuld. De rechtspraak beoordeelt dit begrip feitelijk en in onderlinge samenhang: niet de contractuele kwalificatie, maar de dagelijkse praktijk is doorslaggevend. Deze benadering helpt schijnconstructies te voorkomen, maar biedt partijen vooraf weinig zekerheid over de vraag of een concrete IT-dienstverlening binnen of buiten het bereik van de wet valt.

Onderzoek naar de gepubliceerde rechtspraak over de periode november 2016 tot oktober 2025 bevestigt dat beeld.[1] Het zwaarst wegende gezichtspunt is het geven van feitelijke, inhoudelijke instructies; dat speelt een rol in 80% van de uitspraken waarin leiding en toezicht bij de inlener werd aangenomen.
Dat gezichtspunt, wie de dagelijkse instructies geeft, blijft in de hiervoor beschreven IT-praktijk bij het IT-bedrijf. Toch is de uitkomst daarmee niet gegeven, omdat in de rechtspraak vooral wordt gekeken naar wat de inlener doet en niet naar het bredere beeld waarin ook het IT-bedrijf zelf feitelijk instructies geeft.

Die rechtspraak bevat daarnaast vrijwel geen IT-casuïstiek, waardoor er voor de sector weinig houvast is. Een deel van de gebruikte gezichtspunten sluit bovendien niet aan bij de IT. In andere sectoren is het werken met de bedrijfsmiddelen van de opdrachtgever een aanwijzing dat de aansturing daar ligt; denk aan gereedschap of bedrijfskleding. In de IT werkt een medewerker op de apparatuur en binnen de infrastructuur van de opdrachtgever omdat wetgeving over informatiebeveiliging en gegevensbescherming (o.a. NIS2, AVG) dat voorschrijft. Het gebruik van die middelen volgt daar dus uit regelgeving.

De onzekerheid leidt in de praktijk tot risicomijdend gedrag. Opdrachtgevers nemen standaard op dat leiding en toezicht bij henzelf liggen en verlangen vervolgens dat het IT-bedrijf zich als uitlener kwalificeert, ook wanneer de feitelijke uitvoering anders is ingericht. Omdat de contractuele afspraken mede worden betrokken bij de beoordeling, werkt deze voorzorgsmaatregel averechts: de gekozen formulering vergroot juist het risico dat achteraf leiding en toezicht bij de opdrachtgever wordt aangenomen.

[1] R. Jonkmans & M. Hopman, '*Leiding en toezicht in het kader van de Waadi: wie heeft de touwtjes in handen?*', TAP 2025/303.

4. De situatie vanaf 1 januari 2027

Vanaf 1 januari 2027 treedt de WTTA in werking en moeten bedrijven die onder de wet vallen over een toelating beschikken. Omdat aanvragen pas vanaf mei 2027 kunnen worden ingediend, geldt voor de tussenliggende periode overgangsrecht. IT-bedrijven moeten daarom nu al beslissen of zij zich voor dat overgangsrecht aanmelden of gemotiveerd het standpunt innemen dat hun dienstverlening niet onder de WTTA valt. Die keuze is ingrijpend, omdat kwalificatie als terbeschikkingstelling onder leiding en toezicht leidt tot een toelatingsplicht, handhavingsrisico's en toepassing van de regels over gelijke beloning uit de Waadi.

In een markt waarin opdrachtgevers standaard uitgaan van leiding en toezicht bij henzelf, is die afweging geen vrije keuze. Een IT-bedrijf dat geen toelating aanvraagt, loopt het risico te worden uitgesloten van opdrachten, ook wanneer het op goede gronden meent dat het geen arbeidskrachten ter beschikking stelt.
Dat effect is het sterkst bij overheidsopdrachten. Inhuur verloopt daar via mantelovereenkomsten en aanbestedingsprocedures, en die laten weinig ruimte voor een inhoudelijk gesprek over de kwalificatie van de dienstverlening. Gaat de aanbestedingsdocumentatie of de mantelovereenkomst uit van leiding en toezicht bij de inlener, dan is dat tijdens de uitvoering moeilijk te corrigeren, ook wanneer de feitelijke uitvoering anders is ingericht.

Dat is opmerkelijk, omdat de Rijksoverheid haar eigen agile dienstverlening anders inricht. De rijksbrede modelovereenkomst voor agile ontwikkeling onder de ARBIT gaat ervan uit dat de opdrachtgever een functionele behoefte en eisen formuleert, de tussenresultaten per sprint goedkeurt en de uiteindelijke prestatie accepteert, terwijl de leverancier verantwoordelijk blijft voor de werking van het opgeleverde. De Rijksoverheid organiseert agile dienstverlening daarmee zelf als een resultaatgerichte opdracht, met behoud van resultaatverantwoordelijkheid, leiding en toezicht bij het IT-bedrijf. Binnen de overheid bestaan zo twee beelden naast elkaar: het contractmodel gaat uit van een resultaatgerichte opdracht, terwijl de inkooppraktijk uitgaat van terbeschikkingstelling onder leiding en toezicht.

5. Gevolgen van aanhoudende onduidelijkheid

Blijft een uitleg uit, dan heeft dat voor de IT-sector verschillende gevolgen. Het eerste gevolg zijn de kosten. Bij de kwalificatie terbeschikkingstelling onder leiding en toezicht komen de toelatingsprocedure en de bijbehorende (loon)administratie erbij. De medewerker heeft recht op de essentiële arbeidsvoorwaarden van de opdrachtgever.

Afwijken bij cao is voor het overgrote deel van de sector geen begaanbare weg. Met de CAO ICK bestaat er wel een cao in de IT-sector, maar die geldt alleen voor een zeer klein gedeelte van de leden, de hardwareproducenten. De meeste IT-bedrijven vallen niet onder die werkingssfeer en zijn daar ook niet onder te brengen. Die kosten worden ook gemaakt in gevallen waarin achteraf geen sprake blijkt te zijn van terbeschikkingstelling onder leiding en toezicht en dus vermeden hadden kunnen worden.

Het tweede gevolg is druk op de personeelsplanning van IT-bedrijven. Door het regime van gelijke arbeidsvoorwaarden gaan verschillende opdrachtgevers binnen hetzelfde IT-bedrijf indirect met elkaar

concurreren op arbeidsvoorwaarden. Dit knelt vooral wanneer medewerkers met verschillende typen opdrachten naast elkaar werken: sommigen verrichten werkzaamheden op basis van een inspanningsverplichting, anderen binnen een project met een resultaatverplichting. Alleen in het eerste geval moeten de arbeidsvoorwaarden van de opdrachtgever aan de medewerker worden geboden. Daardoor kunnen binnen één IT-bedrijf verschillen in beloning ontstaan, evenals discussies over inzetbaarheid en risico's voor de continuïteit van de inzet bij de opdrachtgever.

Het derde gevolg zit in de toelating zelf. Bonafide IT-bedrijven worden gedwongen een toelating aan te vragen om actief te kunnen blijven op de markt voor detachering en inhuur. Die aanvraag geeft naar de buitenwereld het signaal af dat het IT-bedrijf zijn dienstverlening als terbeschikkingstelling onder leiding en toezicht van de inlener beschouwt, ook voor het overgrote deel van de werkzaamheden waarvoor dat niet geldt. Wordt de toelating vervolgens, net als de overeenkomst, zelf een gezichtspunt bij het vaststellen waar leiding en toezicht ligt, dan bemoeilijkt dat de positie van het IT-bedrijf bij een beoordeling op basis van de feitelijke aansturing.

Het vierde gevolg is dat de vraag pas achteraf wordt beantwoord. Een medewerker die meent dat destijds sprake was van leiding en toezicht bij de inlener, kan jaren na afloop van een opdracht alsnog aanspraak maken op gelijke beloning. Dat recht staat niet ter discussie. Het probleem is dat onduidelijkheid vooraf die aanspraak verschuift naar een discussie achteraf, terwijl de medewerker er het meest aan heeft als die aanspraak op het moment zelf juist wordt toegepast. Wie een procedure voert, krijgt alsnog waar hij recht op had; wie dat niet doet, niet. Het verschil zit dan niet in de feitelijke situatie. Een uitleg vooraf zorgt ervoor dat medewerkers, IT-bedrijven en opdrachtgevers vanaf het begin weten waar zij aan toe zijn.

6. Oplossingsrichtingen

NLdigital vraagt in de eerste plaats om de uitleg zelf, op korte termijn en met criteria die passen bij de IT-praktijk. Die criteria moeten bruikbaar zijn op twee momenten: voorafgaand aan de contractering, zodat partijen weten wat zij afspreken, en tijdens de uitvoering, zodat de beoordeling kan worden getoetst aan wat er feitelijk gebeurt. Een dergelijk instrument bestaat al voor andere vormen van uitbesteding. De handreiking contracting, uitzending en payrolling biedt bedrijven en toezichthouders houvast met concrete indicatoren en een vergelijkingstabel.

Daarbij vraagt NLdigital aandacht voor twee punten. Afspraken die voortvloeien uit andere wetgeving, in het bijzonder op het gebied van informatiebeveiliging en gegevensbescherming, zouden bij de beoordeling buiten beschouwing moeten blijven. Zij zeggen niets over de aansturing van de medewerker. Omgekeerd zou juist moeten meewegen wat het IT-bedrijf zelf doet: de eigen aansturing, opleiding, begeleiding en beoordeling van de medewerker, in onderlinge samenhang bezien.

Verder zou een IT-bedrijf de mogelijkheid moeten hebben om zijn eigen beoordeling aan de hand van die uitleg vast te leggen. Dat levert een controleerbaar dossier op voor later toezicht door de NLA, en het voorkomt dat kosten worden gemaakt voor een kwalificatie waarvan voldoende is onderbouwd dat zij niet aan de orde is. Het gaat daarbij niet om een goedkeuring vooraf, maar om een navolgbare onderbouwing achteraf.

Tot slot verkent NLdigital graag met het ministerie of een drempel in de toepassing passend is. Gedacht kan worden aan een drempel op basis van het salarisniveau van de ingezette medewerker, die aansluit bij de aanleiding voor deze wetgeving, namelijk de bescherming van werkenden in een kwetsbare positie. Een drempel op basis van de duur van de opdracht is denkbaar als aanvulling, mits daarbij wordt voorkomen dat opdrachten worden opgeknipt. Dit is uitdrukkelijk geen verzoek om een uitzonderingspositie en het komt niet in de plaats van de gevraagde uitleg; het is een vraag naar proportionaliteit in de toepassing, die NLdigital graag met SZW bespreekt.

Met deze aanpak blijven de doelen van de Waadi en de WTTA overeind, terwijl onnodige lasten en marktverstoring worden voorkomen. NLdigital gaat hierover graag op korte termijn in gesprek met het ministerie van SZW, de NLA en de NAU.

Meer informatie

Dit positiepaper is tot stand gekomen in overleg met leden van NLdigital en is gebaseerd op signalen uit de IT-praktijk. Het document is een verkorte versie van de uitgebreide positiepaper van NLdigital over leiding en toezicht in de IT. De uitgebreide versie bevat ook een overzicht van relevante indicaties en contra-indicaties uit de praktijk en is op verzoek beschikbaar.

Neem voor een nadere toelichting, overleg of het opvragen van de uitgebreide versie contact op met Floris Visser via florisvisser@nldigital.nl.