NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

ADVIES

Aan:	Algemene Raad
Van:	Wetgevingsadviescommissie arbeidsrecht
Datum:	20 november 2026
Betreft:	**Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met het waarborgen van de tijdelijkheid van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wet tijdelijkheid van inlenen)**

Samenvatting

De wetgevingsadviescommissie arbeidsrecht (de "commissie") heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet tijdelijkheid van inlenen (het "wetsvoorstel") en de daarbij behorende memorie van toelichting ("MvT"). Met het wetsvoorstel wordt in een nieuw artikel 8d van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs ("Waadi") vastgelegd dat de terbeschikkingstelling van een arbeidskracht aan eenzelfde inlener tijdelijk is. Voor arbeidskrachten met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd geldt een maximumtermijn van 156 al dan niet aaneengesloten weken; voor arbeidskrachten met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd geldt een open norm. Tijdig voor het verstrijken van de tijdelijkheid moet de inlener een schriftelijk aanbod doen voor een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, of de arbeidskracht schriftelijk informeren dat de terbeschikkingstelling niet wordt voortgezet.

De commissie begrijpt de noodzaak om, in navolging van de rechtspraak van het Hof van Justitie (JH/KG en Daimler) en de Hoge Raad (Upfield), de tijdelijkheid van terbeschikkingstelling wettelijk te waarborgen, en waardeert dat de regering daarbij heeft gekozen voor een vaste termijn bij arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die partijen rechtszekerheid biedt. Tegelijkertijd plaatst de commissie kanttekeningen bij de wijze waarop de termijn van 156 weken wordt berekend, bij de toepassing van het wetsvoorstel op scholieren, studenten en AOW-gerechtigde werknemers, bij de onduidelijkheid over het meetellen van weken bij payrolling op basis van een oproepovereenkomst, en bij de gevolgen van het wetsvoorstel voor de rechtsbijstand.

Consultatiereactie

De commissie adviseert:

te heroverwegen of de berekeningssystematiek van artikel 8d, derde en vierde lid, Waadi aansluit bij het doel van het wetsvoorstel, en daarbij een eenvoudiger te administreren systematiek te overwegen;

1. nader te motiveren waarom scholieren, studenten en AOW-gerechtigde werknemers onder dezelfde beperkingen vallen, en te overwegen voor deze groep een afzonderlijke regeling te treffen;
2. in de wettekst en de MvT te verduidelijken welke weken meetellen voor de termijn van 156 weken, in het bijzonder bij een doorlopende terbeschikkingstelling op basis van een payrollovereenkomst met een oproepovereenkomst;
3. het overgangsrecht te verduidelijken; en
4. de gevolgen van het wetsvoorstel voor de rechtspraak en de rechtsbijstand in kaart te brengen en de positie van de arbeidskracht bij het effectueren van zijn rechten te versterken.

Ter toelichting het volgende:
Het wetsvoorstel strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 5, vijfde lid, van Richtlijn 2008/104/EG (de “Uitzendrichtlijn”), zoals uitgelegd door het Hof van Justitie in de arresten JH/KG en Daimler. Het Hof heeft overwogen dat lidstaten waarborgen moeten hebben om de tijdelijkheid van de terbeschikkingstelling van een uitzendkracht aan een inlener te verzekeren, en heeft het aan de lidstaten overgelaten hoe daaraan invulling wordt gegeven (p. 2-3 MvT). De regering ziet zich in de noodzaak van wettelijke regeling gesterkt door het arrest van de Hoge Raad in de zaak Upfield (p. 15 en 20 MvT).

De commissie onderschrijft dat Nederland op dit moment geen wettelijke maatregelen kent die het tijdelijke karakter van terbeschikkingstelling waarborgen (p. 3 MvT), en dat een wettelijke regeling daarom aangewezen is. Zij waardeert dat voor arbeidskrachten met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is gekozen voor een vaste maximumtermijn, in plaats van uitsluitend een open norm of een weerlegbaar rechtsvermoeden (p. 6 MvT). De commissie brengt graag de volgende aandachtspunten naar voren.

1. Berekening van de termijn van 156 weken

Voor de duur van de maximale terbeschikkingstelling wordt aangesloten bij de termijn van 36 maanden van de ketenregeling voor arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (artikel 7:668a BW). Voor de berekening van die termijn wordt echter niet de systematiek van de ketenregeling gevolgd. Volgens de MvT zou een uitleenkracht anders onevenredig snel bij de inlener in dienst moeten treden.

De voorgestelde systematiek brengt met zich dat uitleners – en inleners, op wie de verplichting tot het doen van een aanbod rust – gedurende een periode van zeven jaar moeten kunnen vaststellen hoeveel weken de arbeidskracht aan dezelfde inlener ter beschikking is gesteld. De referteperiode loopt tot zeven jaar na het einde van het kalenderjaar waarin de eerste terbeschikkingstelling is beëindigd en kan, afhankelijk van het moment waarop die eerste terbeschikkingstelling eindigt, bijna acht kalenderjaren beslaan. Het wetsvoorstel legt de uitlener niet met zoveel woorden een afzonderlijke verplichting op om het aantal meetellende weken te registreren. Om te kunnen vaststellen of de termijn is bereikt, zullen inleners en uitleners in de praktijk moeten kunnen nagaan hoeveel weken de arbeidskracht aan dezelfde inlener ter beschikking is gesteld. Dat kan aanvullende registratie- en berekeningslasten meebrengen. Artikel 12d Waadi verplicht de inlener gegevens te registreren over welke arbeidskracht door welke rechtspersoon of onderneming ter beschikking wordt gesteld en die gegevens te bewaren. Die registratie vermeldt niet met zoveel woorden het aantal meetellende weken.

Een bijkomende complicatie is dat de termijn doorloopt ongeacht via welke uitlener de arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld (p. 8 en 21 MvT). Een uitlener heeft doorgaans geen zicht op de weken waarin dezelfde arbeidskracht via een andere uitlener bij dezelfde inlener heeft gewerkt. Omdat het wetsvoorstel onmiddellijke werking heeft en ook ziet op perioden van terbeschikkingstelling voorafgaand aan de inwerkingtreding (p. 22 MvT), zal deze administratie bovendien met terugwerkende kracht moeten worden gereconstrueerd (p. 17 MvT). De commissie vraagt zich af of de geraamde structurele regeldrukkosten van € 0,6 miljoen (p. 18 MvT) een realistisch beeld geven van de inspanningen die van uitleners en inleners worden gevraagd. Bovendien kan de gekozen systematiek ertoe leiden dat ook een uitzendkracht die gedurende een lange periode slechts met aanzienlijke tussenpozen voor dezelfde inlener werkzaam is geweest, uiteindelijk de grens van 156 meetellende weken bereikt. Ter illustratie: een uitzendkracht die

jaarlijks gedurende circa twintig weken (bijvoorbeeld in het seizoen) voor dezelfde inlener werkt, kan over een referteperiode die bijna acht kalenderjaren beslaat meer dan 156 weken aan terbeschikkingstelling opbouwen, terwijl hij in elk afzonderlijk jaar het merendeel van de tijd niet voor die inlener werkzaam is. De vraag rijst of een dergelijke situatie nog voldoende aansluit bij het doel van het wetsvoorstel, namelijk het begrenzen van langdurige en feitelijk structurele inzet van uitzendkrachten bij dezelfde inlener. De MvT benadrukt zelf dat structureel werk door een uitzendkracht mag worden uitgevoerd, maar niet permanent door dezelfde uitzendkracht (p. 7-8 MvT).

Daarnaast merkt de commissie op dat artikel 8d, vierde lid, Waadi de referteperiode koppelt aan het einde van de “eerste terbeschikkingstelling”. Niet duidelijk is wat de positie is na afloop van die periode van zeven jaar: begint dan een nieuwe telling, en zo ja, vanaf welke terbeschikkingstelling? De commissie adviseert dit in de wettekst te verduidelijken.

De commissie adviseert de regering te heroverwegen of de berekeningssystematiek aansluit bij het doel van het wetsvoorstel, en daarbij een alternatief te overwegen dat eenvoudiger te administreren is en beter aansluit bij het begrip “structurele inzet”. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een regeling waarbij een onderbreking van een bepaalde duur de telling doet vervallen.

2. Scholieren, studenten en AOW-gerechtigde werknemers

Uitzendarbeid heeft voor scholieren en studenten veelal het karakter van een bijbaan naast studie of opleiding. Ook AOW-gerechtigden kunnen via een uitlener werkzaam zijn. De MvT licht niet toe waarom voor deze groepen dezelfde termijn of norm voor tijdelijkheid zou moeten gelden als voor andere arbeidskrachten. De commissie adviseert de regering de gevolgen voor deze groepen afzonderlijk te bespreken en de toepasselijke uitzonderingen en voorwaarden uit de Wet meer zekerheid flexwerkers nauwkeurig te benoemen.

Het is niet ondenkbaar dat scholieren en studenten gedurende hun gehele studieperiode via dezelfde uitlener werkzaam zijn bij dezelfde inlener, zonder dat zij behoefte hebben aan een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd bij de inlener. Dit wordt versterkt doordat voor de termijn van 156 weken iedere week meetelt waarin de arbeidskracht ter beschikking is gesteld, ongeacht het aantal uren of dagen van de terbeschikkingstelling in die week (p. 21 MvT). Uitgaande van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd bereikt een student die wekelijks één dag bij dezelfde inlener werkt de grens van 156 weken na circa drie jaar. De inlener moet dan ten minste vier weken vóór het bereiken van die termijn voldoen aan de verplichting van artikel 8d, tweede lid, Waadi: een schriftelijk aanbod doen voor een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd of de arbeidskracht schriftelijk informeren dat de terbeschikkingstelling niet wordt voortgezet. Indien de inlener geen arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aanbiedt en de terbeschikkingstelling beëindigt, kan de student zijn bijbaan verliezen. Hetzelfde geldt als de arbeidskracht niet in dienst wil treden van de inlener. De commissie vraagt de regering dit mogelijke effect voor scholieren en studenten nader te wegen.

De verhouding tussen het wetsvoorstel en de uitzonderingen voor scholieren, studenten en AOW-gerechtigde werknemers in de Wet meer zekerheid flexwerkers behoeft nadere toelichting. De commissie adviseert per categorie te verduidelijken welke wettelijke uitzondering geldt, onder welke voorwaarden daarvan gebruik kan worden gemaakt en of daarbij een urengrens geldt. Op basis daarvan kan worden beoordeeld of een uitzondering of afzonderlijke regeling in artikel 8d

Waadi nodig is. De commissie merkt op dat de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur in artikel 8d, vijfde lid, Waadi uitsluitend ziet op arbeidskrachten met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, en dus niet de mogelijkheid biedt om voor scholieren, studenten en AOW-gerechtigde werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd een afwijkende regeling te treffen.

De commissie adviseert nader te motiveren waarom scholieren, studenten en AOW-gerechtigde werknemers onder dezelfde beperkingen vallen, en te overwegen voor deze groep – aansluitend bij de afbakening in de Wet meer zekerheid flexwerkers – een uitzondering of een afzonderlijke regeling op te nemen.

3. Meetellende weken bij een doorlopende terbeschikkingstelling

De MvT spreekt op één plaats van “daadwerkelijk gewerkte weken” (p. 9 MvT) en elders van “het aantal weken waarin de arbeidskracht ter beschikking is gesteld, ongeacht het aantal uren of dagen van de terbeschikkingstelling in de betreffende week” (p. 21 MvT). De wettekst zelf spreekt van weken waarin de arbeidskracht “ter beschikking is gesteld” (artikel 8d, derde lid, onderdeel a, Waadi).

Dit verschil is niet zonder betekenis. Als een payrollwerknemer die werkzaam is op basis van een oproepovereenkomst gedurende langere tijd aan dezelfde inlener ter beschikking wordt gesteld, kan de terbeschikkingstelling doorlopen in weken waarin geen arbeid wordt verricht.

De vraag is of zulke weken waarin geen arbeid wordt verricht meetellen voor de termijn van 156 weken. De MvT gebruikt daarvoor niet consequent dezelfde formulering: op de ene plaats spreekt zij van “daadwerkelijk gewerkte weken” en elders van alle weken waarin de arbeidskracht ter beschikking is gesteld, ongeacht het aantal gewerkte uren of dagen.

De commissie adviseert in de MvT eenduidige terminologie te hanteren en in de wettekst op te nemen dat enkel daadwerkelijk gewerkte weken meetellen.

De commissie merkt op dat onder voorwaarden ook na 1 januari 2028 nog op basis van een oproepovereenkomst werkzaamheden kunnen worden verricht. Het verdient aanbeveling de passage op p. 10 van de MvT over de mogelijkheid van oproepovereenkomsten na inwerkingtreding van de Wet meer zekerheid flexwerkers aan te passen.

4. Overgangsrecht

De commissie vraagt daarnaast aandacht voor de formulering van het overgangsrecht. Artikel II van het wetsvoorstel ziet op terbeschikkingstellingen die op het tijdstip van inwerkingtreding of in de vier daaropvolgende maanden niet langer als tijdelijk kunnen worden aangemerkt, maar bepaalt dat de inlener uiterlijk drie maanden na inwerkingtreding aan de aanbod- of informatieplicht moet voldoen. De commissie adviseert te verduidelijken hoe deze termijnen zich tot elkaar verhouden en hoe de verplichting moet worden nagekomen wanneer de terbeschikkingstelling pas na afloop van die termijn van drie maanden niet langer tijdelijk is.

5. Gevolgen voor de rechtsbijstand

De MvT besteedt geen aandacht aan de gevolgen van het wetsvoorstel voor de rechtspraak en de rechtsbijstand. De paragrafen over toezicht en handhaving (paragraaf 7) en over consultatie en adviezen (paragraaf 9) zijn nog niet ingevuld (p. 20 MvT). Dit klemt temeer omdat de arbeidskracht volgens de MvT zelf een melding kan doen bij de Nederlandse Arbeidsinspectie en uiteindelijk naar de rechter kan stappen om zijn rechten te effectueren. De MvT beschrijft ook een rol voor de Arbeidsinspectie, die naar aanleiding van een melding onderzoek kan doen. De commissie adviseert daarom te verduidelijken hoe de melding, het onderzoek van de Arbeidsinspectie en een eventuele procedure bij de rechter zich tot elkaar verhouden. Voor arbeidskrachten met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is het bij een geschil uiteindelijk aan de rechter om aan de hand van de omstandigheden van het geval te beoordelen of de terbeschikkingstelling nog tijdelijk is (p. 10-11 MvT).

De commissie acht het mogelijk dat het wetsvoorstel leidt tot een toename van procedures en een groter beroep op rechtsbijstand, maar de MvT bevat geen analyse waarmee de omvang daarvan kan worden beoordeeld. Dat geldt in het bijzonder voor:

- geschillen over het aantal meetellende weken, waarbij de arbeidskracht – zeker als hij via meerdere uitleners bij dezelfde inlener heeft gewerkt – zelf niet over de relevante gegevens beschikt;
- geschillen over de vraag of bij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd nog sprake is van tijdelijkheid, waarvan de invulling zich in de rechtspraak nog zal moeten uitkristalliseren;
- geschillen over de vraag of de inlener, naar analogie van de Xella-norm, gehouden is in te gaan op een redelijk aanbod van de arbeidskracht (p. 13 MvT), welke figuur niet in de wettekst is neergelegd.

De MvT erkent dat het naar de rechter stappen voor flexibele arbeidskrachten, waaronder uitzendkrachten, een grote stap betekent (p. 7 MvT), en dat uitzendkrachten zich over het algemeen in een kwetsbare positie bevinden (p. 13 MvT). Juist deze groep – waaronder arbeidsmigranten – kan voor het effectueren van haar rechten een beroep moeten doen op rechtsbijstand, waaronder mogelijk gesubsidieerde rechtsbijstand. De commissie mist in de MvT een analyse van de verwachte instroom van zaken en van de gevolgen daarvan voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en voor de rechtspraak.

De commissie adviseert de gevolgen van het wetsvoorstel voor de rechtspraak en de rechtsbijstand in kaart te brengen en in de MvT op te nemen. Voorts adviseert de commissie de positie van de arbeidskracht te versterken door:

- de inlener (en de uitlener) te verplichten de arbeidskracht op diens verzoek schriftelijk op te geven hoeveel meetellende weken hij aan dezelfde inlener ter beschikking is gesteld;
- in de wettekst te verduidelijken welk rechtsgevolg intreedt bij niet-naleving van artikel 8d, tweede lid, Waadi, en langs welke procedure en binnen welke termijn de arbeidskracht zijn rechten kan effectueren;
- in de nog in te vullen paragraaf over toezicht en handhaving inzichtelijk te maken met welke capaciteit en binnen welke termijn de Nederlandse Arbeidsinspectie meldingen in behandeling zal nemen, nu het onderzoeksverslag van de Arbeidsinspectie volgens de MvT een belangrijke rol speelt bij het effectueren van de rechten van de arbeidskracht.