

29544                      Arbeidsmarktbeleid  
Nr. 1261                    Brief van de minister van Sociale Zaken en  
                                    Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2024

Tijdens het commissiedebat Arbeidsmigratie van 4 september jl. (Kamerstuk 29861, nr. 147) heb ik uw Kamer toegezegd om de drie opties die door de Landsadvocaat in zijn advies zijn geschetst uit te werken en met sociale partners te bespreken en uw Kamer hierover te informeren.<sup>1</sup> Middels deze brief voldoe ik aan deze toezegging en kondig ik nieuw beleid aan.

#### *Het advies van de Landsadvocaat*

Bij brief van 20 maart 2024 is uw Kamer geïnformeerd over het advies van de Landsadvocaat over de tijdelijkheid van uitzenden.<sup>2</sup> De aanleiding voor dit advies waren twee uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) waar het Hof zich heeft uitgelaten over de tijdelijkheid van uitzenden in het licht van de Uitzendrichtlijn.<sup>3</sup> In deze uitspraken heeft het Hof geoordeeld dat een lidstaat waarborgen moet hebben om de tijdelijkheid van de uitleensituatie van een uitzendkracht (waaronder ook payrollkrachten) bij een inlener te waarborgen. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat uitzendarbeid bij dezelfde inlenende onderneming voor een uitzendkracht geen permanente situatie wordt. Naar aanleiding hiervan is discussie ontstaan over de vraag of Nederland deze waarborgen in voldoende mate kent en of wetgeving op dit punt noodzakelijk is. De Nederlandse wet voorziet niet in passende maatregelen die het tijdelijke karakter van terbeschikkingstelling van arbeid (bijv. via uitzending) waarborgen, zo concludeert ook de Landsadvocaat. Daarnaast beschikt de Nederlandse rechter over onvoldoende instrumenten om een schending te sanctioneren en daarmee te voorkomen dat de bepalingen uit de Uitzendrichtlijn worden omzeild.

---

<sup>1</sup> TZ202409-062.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2023/2024, 29544, nr. 1240.

<sup>3</sup> HvJEU 14 oktober 2020, C-681/18, JH/KG, ECLI:EU:C:2020:823, HvJEU 17 maart 2022, C-232/20, Daimler, ECLI:EU:C:2022:196.

De Landsadvocaat beveelt in zijn advies aan om passende maatregelen te treffen in de vorm van wetgeving naar aanleiding van de uitspraken van het Hof.

Dit advies deel ik en is ook onderdeel van het regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36471, nr. 96).

### *Appreciatie varianten van Landsadvocaat*

De Landsadvocaat schetst in zijn advies verschillende beleidsopties om het tijdelijke karakter van terbeschikkingstelling van arbeid te waarborgen en hiermee de Nederlandse wetgeving in lijn te brengen met de Uitzendrichtlijn.

Per beleidsvariant geef ik een korte weergave van een mogelijkheid tot uitwerking en de voor- en nadelen van deze variant.

#### 1. Een maximumtermijn in de wet

De eerste oplossingsrichting is het opnemen van een wettelijke maximumtermijn voor uitzenden bij dezelfde inlener. Voor de lengte van deze termijn bestaan verschillende mogelijkheden. Verschillende EU-landen hebben een maximumtermijn voor uitzenden om de tijdelijke aard van uitzenden bij dezelfde inlener te waarborgen. Deze maximumtermijn varieert van 18 tot 36 maanden. Nederland kent voor tijdelijke contracten in de ketenbepaling een maximumduur van 36 maanden. Met het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers wordt bij deze termijn aangesloten voor de tijdelijke contracten tussen uitzendbureau en werknemer (ook wel fase A en B). Uit onderzoek van CBS blijkt dat in verreweg de meeste gevallen de baanduur van uitzend- en payrollkrachten korter is dan 36 maanden.<sup>4</sup> De cijfers geven de duur van de arbeidsovereenkomst met hetzelfde uitzendbureau/payrollbedrijf weer. Ter illustratie, van de circa 880.000 uitzendkrachten die gestart zijn in 2020 als uitzendkracht werken slechts 9000 uitzendkrachten langer dan 36 maanden.

Voordeel van een maximumtermijn is dat voor alle partijen duidelijkheid bestaat over de maximale duur van de terbeschikkingstelling. Dit maakt dat de uitzendkracht juridisch een sterke positie heeft: na het verstrijken van de termijn ontbreekt de tijdelijkheid. Nadeel van een maximumtermijn is dat maatwerk niet

---

<sup>4</sup> Zie CBS, 'Baanduur payroll- en uitzendkrachten 2015-2023'.

mogelijk is: een langere terbeschikkingstelling kan niet objectief worden gerechtvaardigd.

## 2. Een open norm in de wet

De tweede oplossingsrichting is het opnemen van een open norm in de wet met de strekking dat een uitzendrelatie een tijdelijk karakter heeft, in die zin dat de bepalingen in de Uitzendrichtlijn niet mogen worden omzeild. De rechter zal aan de hand van de omstandigheden van het geval kunnen toetsen of de norm is geschonden. Het voordeel hiervan is dat maatwerk mogelijk is en dat deze oplossing daarmee flexibiliteit biedt. Belangrijk nadeel is dat een open norm leidt tot onzekerheid voor de praktijk, omdat pas na een uitspraak van de rechter duidelijk is of een uitzendrelatie wel of niet tijdelijk is. Ook zal de uitzendkracht de stap naar de rechter moeten maken om zijn rechten te effectueren.

## 3. Een weerlegbaar rechtsvermoeden

De derde oplossingsrichting is een weerlegbaar rechtsvermoeden. Hierbij wordt geacht dat na een bepaalde periode het tijdelijk karakter aan een uitzendrelatie is komen te ontvallen, tenzij de uitzendwerkgever of inlener aantoont dat dit niet het geval is. Daarbij zou kunnen worden bepaald onder welke voorwaarden of omstandigheden een langere duur geoorloofd is. Voordeel hiervan is dat de mogelijkheid wordt geboden om een langere duur van de terbeschikkingstelling te rechtvaardigen, zodat meer ruimte is voor maatwerk. Daarnaast biedt het de werknemer iets meer bescherming dan variant 2 doordat de bewijslast in dit geval bij de werkgever komt te liggen, in plaats van bij de werknemer. Nadeel is dat de uitzendkracht in veel gevallen alsnog naar de rechter moet stappen om zijn rechten te effectueren. Daarnaast leidt dit tot onzekerheid voor de praktijk over wanneer sprake is van tijdelijkheid, omdat de concrete toepassing van het rechtsvermoeden zich nog zal moeten uitkristalliseren in de rechtspraak.

### *Bespreking met sociale partners*

Ik ben, naar aanleiding van de uitspraken van het Hof, reeds enige tijd met sociale partners in gesprek. Sociale partners delen mijn standpunt dat wetgeving op dit punt noodzakelijk is. Na het commissiedebat Arbeidsmigratie is wederom met sociale partners gesproken. Over de vormgeving van deze wetgeving is echter nog geen consensus bereikt tussen sociale partners.

### *Vervolgstappen en proces*

Nederland voldoet niet aan de verplichtingen uit de Uitzendrichtlijn met betrekking tot het waarborgen van het tijdelijke karakter van uitzenden. De Landsadvocaat constateert dit ook in haar advies. Bezien vanuit de bescherming van de werkende is dit problematisch aangezien de uitzendkracht arbeidsrechtelijk gezien een minder gunstige positie heeft dan een werknemer direct in dienst bij de inlener. Ook voor inleners en uitleners acht ik deze situatie nu onwenselijk, omdat het kan leiden tot rechtszaken. Een terbeschikkingstelling van een arbeidskracht die niet tijdelijk van aard is, kan de uitzendkracht dus in een nadeliger positie brengen. Nu het tijdelijke karakter van terbeschikkingstelling van arbeid onvoldoende is gewaarborgd in wet- en regelgeving brengt dit – vanwege non-conformiteit met EU-regelgeving - juridische en financiële risico's met zich mee voor de Nederlandse Staat. Deze risico's zien op staatsaansprakelijkheid en een inbreukprocedure door de Europese Commissie.

Gelet op het belang van de bescherming van betreffende werknemers, en deze risico's, voel ik me genoodzaakt hierop een keuze te maken. Ik had hier graag met sociale partners consensus over gevonden, maar ik vind het ook van belang om hier op korte termijn verdere stappen op te zetten. Komende tijd ga ik dan ook beleid uitwerken waarin de tijdelijkheid van uitzenden naar dezelfde inlenende onderneming wordt gewaarborgd. Begin 2025 start ik met het uitwerken van een wetsvoorstel waarin een maximumtermijn van inlenen van 36 maanden wordt ingevoerd (variant 1). Na afloop van deze termijn moet de inlenende organisatie een aanbod doen voor een arbeidsovereenkomst van onbepaalde tijd aan de uitzendkracht. De termijn van 36 maanden sluit aan bij de duur van de ketenbepaling voor arbeidsovereenkomsten van bepaalde tijd. Op deze manier wordt rechtsgelijkheid met werknemers direct in dienst bij de inlener gewaarborgd. Deze variant schept voor alle partijen de meeste rechtszekerheid. Tegelijkertijd wordt voldoende ruimte gelaten om met uitzendkrachten te blijven werken. Bij de verdere uitwerking van deze wetgeving zal ik sociale partners betrekken. In het derde kwartaal van 2025 informeer ik uw Kamer verder over de voortgang van het wetsvoorstel.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

Y.J. van Hijum