

Kenmerk	W12.26.00220/III
Datum aanhangig	15 juli 2026
Datum vastgesteld	30 september 2026
Datum advies	30 september 2026
Datum publicatie	5 oktober 2026
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2026, no.2026001578, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met een afwijking van het voorschrift inzake gelijke of gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor mensen met een arbeidsbeperking, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een uitzondering op het beginsel van gelijke beloning voor werknemers met een arbeidsbeperking die in dienst zijn van sociaal ontwikkelbedrijven en van daaruit ter beschikking worden gesteld. De uitzondering houdt in dat sociaal ontwikkelbedrijven deze werknemers op basis van hun eigen cao kunnen belonen. Hiervoor beroept de regering zich op een uitzonderingsmogelijkheid in de Uitzendrichtlijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het beroep op de uitzonderingsmogelijkheid in de Uitzendrichtlijn een nadere precisering vergt. Dit betreft de noodzaak tot aanpassingen bij de inlener ten behoeve van de ingeleende arbeidsbeperkte werknemer en, in het verlengde hiervan, het rekening houden met de diversiteit van de doelgroep. Ook maakt de Afdeling een opmerking over de regeling van het tijdelijkheidsvereiste.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

1. Aanleiding en inhoud ontwerpbesluit

Met de Wet meer zekerheid flexwerkers (zie noot 1) zijn maatregelen getroffen om de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten te versterken. Aan het al bestaande recht op ten minste dezelfde essentiële arbeidsvoorwaarden ten opzichte van de eigen werknemers van de inlener in een gelijke of gelijkwaardige functie is toegevoegd het recht op ten minste gelijkwaardige andere arbeidsvoorwaarden. Wanneer bij cao wordt afgeweken van de gelijkbehandelingsnorm, dient het totaal aan essentiële arbeidsvoorwaarden ten minste gelijkwaardig te zijn. (zie noot 2)

Tegelijk is ook geregeld dat voor werknemers met - kort gezegd - een arbeidsbeperking bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken van de aangescherpte verplichting van gelijke of gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden. (zie noot 3) Daarmee is het mogelijk om deze groep werknemers een stabiel inkomen te bieden, dat niet steeds verandert als afwisselend wordt gewerkt voor verschillende inleners. Ook kan hierdoor de kostenstijging worden voorkomen die voortvloeit uit die aangescherpte verplichting, zodat hun kansen op detachering door hogere (loon)kosten niet worden beperkt. (zie noot 4)

Het ontwerpbesluit geeft aan deze nieuwe wettelijke uitzondering invulling en regelt dat voor werknemers met een arbeidsbeperking die worden uitgeleend bij collectieve arbeidsovereenkomst (cao) kan worden afgeweken van het voorschrift inzake gelijke of ten minste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden uit artikel 8 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). (zie noot 5) Voorwaarde is dat deze arbeidskrachten vanuit een dienstbetrekking bij een sociaal ontwikkelbedrijf worden uitgeleend.

2. Beroep op uitzondering onder Uitzendrichtlijn

a. Inpassing bij de inlener

Voor de uitzondering voor werknemers met een arbeidsbeperking doet de regering een beroep op artikel 1, derde lid, van de Uitzendrichtlijn. (zie noot 6) Op grond daarvan kunnen lidstaten na raadpleging van de sociale partners bepalen dat de richtlijn niet van toepassing is op de arbeidsovereenkomsten of -betrekkingen die tot stand zijn gekomen in het kader van een specifiek openbaar of door de overheid ondersteund opleidings-, inpassings- of herscholingsprogramma.

De regering stelt zich op het standpunt dat de arbeidsovereenkomsten van werknemers die vallen onder de cao Sociale werkvoorziening of de cao Aan de slag hieronder vallen. Dit zijn werknemers die voldoen aan wettelijke criteria. Zij hebben een indicatie Wsw of beschut werk of vallen onder de doelgroep banenafpraak. Verder wordt aan deze groep werknemers door sociaal ontwikkelbedrijven ondersteuning geboden op grond van de Wet sociale werkvoorziening en de Participatiewet. Er zou daarmee sprake zijn van een door de overheid ondersteund inpassingsprogramma. (zie noot 7)

De Afdeling merkt op dat in deze benadering de nadruk ligt op de begeleiding die vanuit de overheid, via de sociaal ontwikkelbedrijven, wordt geboden aan werknemers met een arbeidsbeperking. Uit de toelichting blijkt echter niet of zij ook in hun werkzaamheden bij de inlener (als de feitelijke werkgever) worden ondersteund, en zo ja, op welke wijze dit wordt gewaarborgd bij de terbeschikkingstelling.

De Afdeling wijst in dit verband op het rapport van de Europese expertgroep voor de implementatie van de Uitzendrichtlijn. Daaruit blijkt dat niet snel sprake is van een inpassingsprogramma als de doelgroep onder dezelfde voorwaarden of omstandigheden moet werken als andere werknemers. (zie noot 8) De Afdeling meent dat 'andere werknemers' hier ziet op de werknemers van de inlener. Hieruit volgt dat een uitzondering op het beginsel van gelijke beloning slechts gerechtvaardigd is als feitelijk sprake is van andere voorwaarden of omstandigheden bij de inlener dan waaronder de eigen werknemers van de inlener hun werk verrichten.

De Afdeling is daarom van oordeel dat een nadere motivering nodig is voor een beroep op de uitzondering als bedoeld in artikel 1, derde lid, van de Uitzendrichtlijn. Naast de ondersteuning door het sociaal ontwikkelbedrijf is in dit kader van belang dat ook de inlener bij de organisatie van de werkzaamheden rekening dient te houden met de arbeidsbeperkingen van

de ingeleende werknemer.

De Afdeling adviseert het beroep op de uitzondering van de Uitzendrichtlijn nader te motiveren en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

b. Diversiteit doelgroep uitzondering

In het verlengde van het voorgaande merkt de Afdeling op dat de werknemers met een indicatie Wsw, een indicatie beschut werk of die behoren tot de doelgroep banenafpraak geen uniforme doelgroep vormen. Zowel tussen de verschillende categorieën als daarbinnen bestaan grote verschillen in de mate waarin betrokkenen ondersteuning nodig hebben en in de duur waarvoor die ondersteuning noodzakelijk is, tijdelijk of permanent.

Zo was de doelgroep van de banenafpraak oorspronkelijk beperkt geformuleerd om diegenen te ondersteunen voor wie de drempel tot de arbeidsmarkt het hoogste is. Deze doelgroep is echter bij verschillende gelegenheden steeds verder uitgebreid. Hierdoor kunnen ook personen die geen arbeidsbeperking (meer) hebben, meetellen voor de behaalde resultaten. (zie noot 9)

De verschillen tussen en binnen de verschillende deelgroepen brengen mee dat de afstand tot de arbeidsmarkt voor elke betrokken werknemer verschillend is. In het voorstel vallen echter alle werknemers met een arbeidsbeperking die vanuit een dienstverband bij een sociaal ontwikkelbedrijf worden uitgeleend onder de uitzondering op gelijke of gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden. Dit betekent dat ongeacht hun afstand tot de arbeidsmarkt voor hen allen minder gunstige arbeidsvoorwaarden zullen gelden.

Dit roept de vraag op in hoeverre mensen met een geringe afstand tot de arbeidsmarkt gebaat zijn bij deze uitzondering of hierdoor zelfs worden benadeeld. (zie noot 10) De toelichting gaat ook niet in op de kans dat werknemers met een arbeidsbeperking die niet in dienst zijn van een sociaal ontwikkelbedrijf hierdoor in hun kansen op arbeid worden beperkt. Omdat voor hen het beginsel van gelijke beloning wel geldt, lopen zij het risico uit de markt te worden geprijsd.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. Tijdelijkheid van uitzondering

Ten aanzien van de werknemers met een arbeidsbeperking die vallen onder de doelgroep banenafpraak bevat het ontwerpbesluit een aanvullende voorwaarde: de uitzondering op gelijke of gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden moet tijdelijk zijn. Volgens de toelichting wordt van deze werknemers verwacht dat zij zich kunnen ontwikkelen naar regulier werk en geldt dat niet voor werknemers met een indicatie Wsw of een indicatie beschut werk. (zie noot 11) Wel kunnen sociale partners afspreken dat dit vereiste ook voor deze laatste groepen werknemers geldt.

Uit de toelichting blijkt dat de sociale partners over de invulling van het tijdelijkheidsvereiste nog geen overeenstemming hebben bereikt. Om te voorkomen dat hierdoor geen gebruik kan worden gemaakt van de uitzondering, is in de toelichting als uitgangspunt opgenomen dat de uitzondering niet langer kan gelden als de werknemer zich heeft ontwikkeld naar een reguliere baan. Als de sociale partners niet tot nadere afspraken over het tijdelijkheidsvereiste komen, kan de regering besluiten om wettelijk een vaste termijn vast te leggen. (zie noot 12)

De Afdeling merkt op dat een uitzondering op het recht op gelijke of gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden niet langer moet duren dan noodzakelijk is. Voorkomen moet worden

dat voor een werknemer die een reguliere baan kan vervullen, arbeidsvoorwaarden kunnen gelden die niet gelijk zijn aan die van een reguliere werknemer. Dit is ook van belang in het licht van de ruimte die de Uitzendrichtlijn biedt voor de uitzondering waarop een beroep wordt gedaan. Omdat enkel de afbakening van de doelgroep deze garantie niet biedt, is het opnemen van een vereiste van tijdelijkheid begrijpelijk.

Omdat het door de regering geformuleerde uitgangspunt aanleiding geeft tot een individuele beoordeling van de werknemer, ligt het in de rede om het tijdelijkheidsvereiste te laten gelden voor de gehele doelgroep. Ook adviseert de Afdeling om dit uitgangspunt, als minimale invulling van het tijdelijkheidsvereiste, in het ontwerpbesluit zelf op te nemen en daarbij te verduidelijken wie moet beoordelen of een werknemer zich heeft ontwikkeld naar een reguliere baan. Dit biedt helderheid aan betrokken partijen en vormt een stevigere waarborg dat werknemers niet langer dan nodig onder de uitzondering vallen.

De Afdeling adviseert in het ontwerpbesluit het vereiste van tijdelijkheid te verduidelijken en dit vereiste te laten gelden voor de gehele doelgroep.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Voetnoten

(1) Stb. 2026, 205. Op dit moment is de wet nog niet in werking getreden.

(2) Artikel II, onderdeel A, onder 3 en 4, Wet meer zekerheid flexwerkers. Aanleiding hiervoor is de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 15 december 2022, C-311/21, ECLI:EU:C:2022:983 (Timepartner Personalmanagement GmbH).

(3) Artikel II, onderdeel A, onder 5, Wet meer zekerheid flexwerkers. Het gaat om het nieuwe artikel 8, zevende en achtste lid, Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). Dit onderdeel is destijds bij gelegenheid van het nader rapport aan het wetsvoorstel toegevoegd, zodat de Afdeling hierover niet eerder heeft kunnen adviseren. Zie Kamerstukken II 2024/25, 36746, nr. 4.

(4) Zie Kamerstukken II 2024/25, 36746, nr. 3, p. 86-87 en de nota van toelichting, paragraaf I 'Algemeen', onder 'Uitzondering op het uitgangspunt van ten minste gelijkwaardige (essentiële) arbeidsvoorwaarden'.

(5) Een dergelijke afwijkmogelijkheid bestond al voor het payrollregime van artikel 8a Waadi. Het ontwerpbesluit breidt die naar het algemene uitzendregime van artikel 8 Waadi.

(6) Richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid.

(7) Nota van toelichting, paragraaf I 'Algemeen', onder 'Verhouding tot hoger recht'.

(8) Europese Commissie, 'Report Expert Group Transposition of Directive 2008/104/EC on Temporary agency work', augustus 2011.

(9) Zie Stcrt. 2017, nr. 109; Kamerstukken II 2017/18, 34956, nr. 4; Stcrt. 2020, nr. 1686; Kamerstukken II 2023/24, 36449, nr. 4.

(10) Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 21 november 2019 over het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met een uitzondering op artikel 8a van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs voor werknemers met een beperking (Staatscourant 2020, nr. 1640).

(11) Nota van toelichting, paragraaf I 'Algemeen', onder 'Advies en consultatie'.

(12) Nota van toelichting, paragraaf I 'Algemeen', onder 'Advies en consultatie'.

