

recht. Dat kan onder omstandigheden ook betekenen dat oudere nationale rechtspraak moet worden genuanceerd of beperkt. Wanneer de rechter vaststelt dat een uitzendconstructie wordt gebruikt om de gevolgen van een duurzame arbeidsrelatie te ontlopen, is moeilijk in te zien waarom het nationale recht zou verhinderen dat de feitelijke werkgever ook juridisch als werkgever wordt aangemerkt.

11. Vervolgens rijst de vraag vanaf welk moment de arbeidsovereenkomst met de inlener geacht moet worden te zijn ontstaan. Op dit punt biedt noch de Europese rechtspraak noch het Nederlandse recht duidelijke aanknopingspunten. Ook in de literatuur is deze vraag nog nauwelijks uitgewerkt. Zekić lijkt aansluiting te zoeken bij een moment waarop de uitzendkracht kenbaar heeft gemaakt rechtstreeks voor de inlener te willen werken, bijvoorbeeld door middel van een sollicitatie (N. Zekić, 'Objectieve verklaring voor langdurig uitzendwerk', *TvO* 2025/3). Dat is een verdedigbare benadering, maar heeft als nadeel dat het ontstaan van de arbeidsovereenkomst afhankelijk wordt van een omstandigheid die niet noodzakelijk iets zegt over het misbruik van de constructie zelf.

12. De kantonrechter kiest daarom voor een meer objectieve benadering. Zij oordeelt dat tussen Rudzki en Albert Heijn een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is ontstaan drie jaar na de aanvang van de terbeschikkingstelling. Op het eerste gezicht lijkt dat een verstrekende keuze, nu het Nederlandse recht geen wettelijke maximuminleentermijn kent en evenmin voorschrijft dat na een bepaalde duur van terbeschikkingstelling automatisch een arbeidsovereenkomst met de inlener ontstaat. De kantonrechter zoekt echter aansluiting bij verschillende regelingen in het arbeidsrecht waarin de wetgever ervan uitgaat dat een arbeidsrelatie na verloop van tijd haar tijdelijke karakter verliest. Daarnaast verwijst zij naar het voornemen van de wetgever om een wettelijke maximuminleentermijn van drie jaar in te voeren.

13. Daarmee loopt de kantonrechter weliswaar vooruit op een nog niet gerealiseerde wetswijziging, maar die keuze is niet zonder aanknopingspunten. Hoewel dit voornemen nog niet is uitgewerkt in een wetsvoorstel, sluit de termijn van drie jaar ook aan bij de ketenregeling en past het bovendien binnen een bredere ontwikkeling waarin langdurige flexibele arbeidsrelaties steeds minder algemeen worden geaccepteerd. Ook in vergelijking met andere Europese lidstaten is een termijn van drie jaar bepaald niet uitzonderlijk. Bovendien biedt een vaste termijn een zekere mate van rechtszekerheid. Indien het ontstaansmoment van een arbeidsovereenkomst volledig afhankelijk zou zijn van een open belangenafweging achteraf, ontstaat voor zowel uitzendkrachten als inleners aanzienlijke onzekerheid over hun rechtspositie.

14. Als deze benadering van de kantonrechter Den Haag in hoger beroep standhoudt, betekent dit dat langdu-

rige inzet van uitzendkrachten niet alleen in strijd kan komen met het tijdelijke karakter van uitzendarbeid, maar uiteindelijk ook kan leiden tot het ontstaan van een arbeidsovereenkomst met de inlener zelf. Dit maakt deze uitspraak belangrijk voor de praktijk. Zij maakt duidelijk dat het verbod op misbruik van uitzendarbeid niet uitsluitend een normatieve grens vormt, maar ook daadwerkelijk rechtsgevolgen kan hebben voor de inrichting van arbeidsrelaties. Voor uitzendkrachten die jarenlang werkzaam zijn binnen dezelfde onderneming, in werk dat structureel moet worden verricht, zonder uitzicht op een vaste aanstelling, is dit een belangrijke ontwikkeling.

Mr. dr. M. Verhagen

Medezeggenschapsrecht

TRA 2026/60

Rechtbank Den Haag 18 februari 2026, 11699043 \ CV EXPL 25-1532
m.nt. mr. R.D. Poelstra

Art. 8 Waadi

RAR 2026/80
ECLI:NL:RBDHA:2026:3221

ESA kwalificeert niet als onderneming in de zin van de WOR, zodat art. 8 en 8a Waadi buiten toepassing blijven.

Feiten

Werknemer, eiser in deze zaak, was van 14 augustus 2017 tot 1 juli 2021 in dienst bij (de rechtsvoorganger van) Akkodis Netherlands International B.V. (Akkodis) en werd gedurende die periode via een payrollconstructie ter beschikking gesteld aan ESTEC, het onderzoekscentrum van de European Space Agency (ESA) in Noordwijk. Akkodis en ESA werken langdurig samen via raamovereenkomsten voor de inzet van personeel. ESA en ESTEC zijn op grond van artikel 1 lid 9 Regeling aanwijzing volkenrechtelijke organisaties in Nederland 2015 aangewezen als volkenrechtelijke organisatie als bedoeld in artikel 4 lid 1 Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 en artikel 7 lid 1 Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden werknemersverzekeringen 1990. ESA is een internationale, intergouvernementele organisatie met rechtspersoonlijkheid, opgericht bij verdrag, in dit geval het ESA-Verdrag. Werknemer stelt dat hij op grond van artikel 8 en 8a Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) over de duur van de arbeidsrelatie recht heeft op dezelfde arbeidsvoorwaarden als werknemers die in een gelijke of gelijkwaardige functie bij ESA werkzaam waren. Akkodis voert hiertegen in dat geen onderneming is in de

zin van artikel 1 lid 1 sub e Waadi en ESA-personeel geen werknemers zijn in de zin van artikel 8 en 8a Waadi.

Oordeel kantonrechter

De kantonrechter stelt voorop dat voor toepassing van artikel 8 en/of 8a Waadi sprake moet zijn van werknemers die werkzaam zijn in dienst van de 'onderneming' waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt. Op grond van artikel 1 sub e Waadi moet onder 'onderneming' worden verstaan de onderneming in de zin van de WOR. Artikel 1 lid 1 sub c WOR definieert 'onderneming' als een organisatorisch verband dat als zelfstandige eenheid in de maatschappij optreedt en waarin arbeid wordt verricht krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling. Tussen partijen is niet in geschil dat ESA-personeel niet krachtens arbeidsovereenkomst werkzaam is, zodat de vraag voorligt of sprake is van arbeid krachtens publiekrechtelijke aanstelling. De kantonrechter beantwoordt die vraag ontkennend. Onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis overweegt de kantonrechter dat het begrip 'publiekrechtelijke aanstelling' in artikel 1 lid 1 sub c WOR betrekking heeft op ambtenaren die arbeid verrichten voor de Nederlandse overheid. Volgens de kantonrechter vindt deze uitleg bevestiging in de destijds geldende Ambtenarenwet 1929. ESA kwalificeert volgens de kantonrechter niet als Nederlandse overheidswerkgever, maar als volkenrechtelijke organisatie. Daarom geldt dat, voor zover binnen ESA al sprake zou zijn van een publiekrechtelijke aanstelling, dit geen publiekrechtelijke aanstelling is in de zin van de WOR. Om die reden zijn artikel 8 en 8a Waadi niet van toepassing.

Commentaar

Inleiding

Op het eerste gezicht lijkt deze uitspraak geen medezeggenschapsrechtelijke relevantie te hebben. Het geschil betreft immers de vraag of een werknemer aanspraak kan maken op de inlenersbeloning van artikel 8 en 8a Waadi. Wie de uitspraak echter nauwkeuriger leest, ziet dat de overwegingen van de kantonrechter mogelijk verder reiken dan het uitzend- en payrollrecht alleen. De kantonrechter verbindt de toepasselijkheid van artikel 8 en 8a Waadi immers rechtstreeks aan het ondernemingsbegrip van artikel 1 lid 1 sub c WOR. Dat oordeel kan ook gevolgen hebben voor de toepassing van de WOR zelf en daarmee voor de vraag of personen die werkzaam zijn bij volkenrechtelijke organisaties in Nederland medezeggenschapsrechten kunnen effectueren.

Nederland, en in het bijzonder Den Haag als internationale stad van Vrede en Recht, kent een groot aantal internationale en volkenrechtelijke organisaties. Indien de door de kantonrechter gekozen uitleg van artikel 1 lid 1 sub c WOR ook buiten de context van artikel 8 en 8a Waadi wordt gevolgd, kan dat mogelijk gevolgen hebben voor de toepasselijkheid van de WOR zelf op internationale en volkenrechtelijke organisaties.

Ontbreekt een onderneming in de zin van de WOR, dan ontbreekt in beginsel ook de verplichting tot instelling van een ondernemingsraad (art. 1 jo. art. 2 WOR). De betekenis van deze uitspraak reikt daarmee verder dan het uitzenden en payrollen alleen.

Het oordeel van de kantonrechter

De kantonrechter stelt voorop dat voor toepassing van artikel 8 en 8a Waadi sprake moet zijn van werknemers die werkzaam zijn in dienst van de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt. Op grond van artikel 1 sub e Waadi moet onder 'onderneming' worden verstaan de onderneming in de zin van de WOR. Artikel 1 lid 1 sub c WOR definieert een onderneming als 'elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht'. Deze definitie bevat derhalve drie elementen: (i) een organisatorisch verband, (ii) dat als zelfstandige eenheid in de maatschappij optreedt en (iii) waarin arbeid wordt verricht krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling.

De kantonrechter gaat vervolgens direct over naar de beantwoording van de derde vraag en beantwoordt die ontkennend. Volgens de kantonrechter ziet het begrip 'publiekrechtelijke aanstelling' in artikel 1 lid 1 sub c WOR uitsluitend op ambtenaren die werkzaam zijn voor de Nederlandse overheid. De kantonrechter leidt dit af uit de parlementaire geschiedenis van de wetswijziging waarbij de WOR mede van toepassing werd verklaard op de overheid,¹ alsmede uit de destijds geldende Ambtenarenwet 1929. Omdat ESA een volkenrechtelijke organisatie is en geen Nederlands overheidsorgaan, kan volgens de kantonrechter geen sprake zijn van een publiekrechtelijke aanstelling in de zin van de WOR. Voor een ruimere uitleg biedt de wetsgeschiedenis volgens de kantonrechter geen aanknopingspunten.

Indien de door de kantonrechter gehanteerde uitleg van het ondernemingsbegrip consequent wordt doorgetrokken, kan dit niet alleen gevolgen hebben voor de toepasselijkheid van artikel 8 en 8a Waadi, maar mogelijk ook voor de toepasselijkheid van de WOR zelf ten aanzien van internationale c.q. volkenrechtelijke organisaties.

Kritische beschouwing

Het is evenwel de vraag of de overweging van de kantonrechter dat de wetsgeschiedenis geen aanknopingspunten biedt voor een ruimere uitleg van het begrip 'publiekrechtelijke aanstelling' kan worden gevolgd. Mijns inziens leest de kantonrechter de wetsgeschiedenis van de WOR te restrictief.

¹ Kamerstukken II 1993/94, 23551, nr. 3, p. 2 en 10.

Allereerst moet worden vooropgesteld dat de WOR territoriale werking heeft. Voor toepasselijkheid van de WOR is bepalend of sprake is van een onderneming die zich in Nederland bevindt en van personen die feitelijk binnen die Nederlandse onderneming werkzaam zijn. De strekking van de WOR is immers dat deze toepassing vindt op in Nederland gevestigde ondernemingen en op personen die feitelijk binnen die onderneming werkzaam zijn.² In de onderhavige situatie lijkt aan dat uitgangspunt te zijn voldaan.

Daarnaast valt op dat de kantonrechter uit de parlementaire geschiedenis van de wetswijziging waarbij de WOR mede van toepassing werd verklaard op de overheid, direct afleidt dat artikel 1 lid 1 sub c WOR uitsluitend betrekking heeft op ambtenaren die werkzaam zijn voor de Nederlandse overheid. De kantonrechter verwijst daarbij naar passages uit de Memorie van Toelichting waarin organisatorische samenwerkingsverbanden 'zoals' ministeries, gemeenten, provincies en waterschappen worden genoemd, alsmede andere overheidsorganisaties zoals Rijkswaterstaat en de Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringen.³

Dat in de parlementaire geschiedenis uitsluitend Nederlandse overheidsorganisaties worden genoemd, betekent mijns inziens echter niet zonder meer dat andere publiekrechtelijke organisaties daarmee buiten het bereik van artikel 1 lid 1 sub c WOR vallen. De Memorie van Toelichting gebruikt immers de formulering 'zoals', hetgeen erop wijst dat sprake is van voorbeelden en niet van een limitatieve opsomming. Daarbij komt dat internationale of volkenrechtelijke organisaties nergens expliciet van toepassing van de WOR zijn uitgesloten.

Verder is relevant dat de wetgever met het van toepassing verklaren van de WOR op de overheid de bedoeling had de WOR in beginsel van toepassing te laten zijn op alle arbeidsrelaties binnen de overheid, behoudens de expliciet in de wet opgenomen uitzonderingen. Sprengers merkt in zijn proefschrift *De Wet op de ondernemingsraden bij de overheid* op dat daarom veel valt te zeggen voor een ruime uitleg van het ondernemingsbegrip binnen de overheidscontext.⁴ Die benadering acht ik overtuigend.

Tegen die achtergrond overtuigt de strikte uitleg van de kantonrechter niet zonder meer. Uit de wetsgeschiedenis en doelstelling van de wetswijziging volgt naar mijn mening niet dat het begrip 'publiekrechtelijke aanstelling' noodzakelijkerwijs beperkt moet blijven tot personen die werkzaam zijn voor Nederlandse overheidsorganen. Indien de wetgever internationale organisaties daadwerkelijk buiten het bereik van de WOR had willen plaatsen, had

het voor de hand gelegen dat expliciet in de wet of wetsgeschiedenis tot uitdrukking te brengen.

Ook de verwijzing van de kantonrechter naar de Ambtenarenwet 1929 overtuigt niet volledig. Voor zover valt na te gaan, is voor de uitleg van het begrip 'publiekrechtelijke aanstelling' in artikel 1 lid 1 sub c WOR nooit expliciet aansluiting gezocht bij de definitiebepalingen van de Ambtenarenwet 1929. Dat de Ambtenarenwet destijds betrekking had op personen werkzaam bij de Nederlandse staat, rechtvaardigt daarom niet zonder meer de conclusie van de kantonrechter dat hetzelfde noodzakelijk geldt voor het ondernemingsbegrip van de WOR.

Kamervragen en reactie van de minister

Naar aanleiding van de onderhavige uitspraak zijn Kamervragen gesteld door het lid Patijn (GroenLinks-PvdA) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de rechtspositie van werknemers die ter beschikking worden gesteld aan internationale organisaties.⁵ Daarbij wordt onder meer gevraagd of de uitspraak ertoe leidt dat werknemers bij organisaties zoals ESA geen aanspraak meer kunnen maken op gelijke arbeidsvoorwaarden als bedoeld in artikel 8 en 8a Waadi.

Opvallend is dat de minister expliciet afstand neemt van de door de kantonrechter gehanteerde uitleg. De minister merkt op aanleiding te zien voor 'een andere uitleg van de Waadi dan de uitleg die in de uitspraak wordt gegeven'. Volgens de minister vallen ook overheidsorganisaties, waaronder internationale organisaties zoals ESA, onder het begrip 'onderneming' in de zin van de WOR. Daarbij acht de minister van belang dat uit de wettelijke reikwijdte van het ondernemingsbegrip niet volgt dat organisaties die werken met internationale publiekrechtelijke aanstellingen of buitenlandse arbeidsovereenkomsten daarvan zijn uitgezonderd.

Afsluiting

De beantwoording van de Kamervragen onderstreept daarmee dat de door de kantonrechter gekozen uitleg allerm minst vanzelfsprekend is. Hoewel de discussie in de procedure formeel betrekking heeft op de toepasselijkheid van artikel 8 en 8a Waadi, raakt de uitspraak uiteindelijk ook aan een ander vraagstuk: de reikwijdte van het ondernemingsbegrip van artikel 1 lid 1 sub c WOR ten aanzien van internationale en volkenrechtelijke organisaties.

Mr. R.D. Poelstra

² Rb. Den Haag 18 februari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:3221, JAR 2026/93, m.nt. Schwartz & Van Welie.

³ *Kamerstukken II* 1993/94, 23551, nr. 3, p. 2 en 10.

⁴ L.C.J. Sprengers, *De Wet op de ondernemingsraden bij de overheid* (diss. Amsterdam UvA), 1998, p. 182-183.

⁵ Vragen van het lid Patijn (GroenLinks-PvdA) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over TBA bij internationale organisaties en rechten van werknemers (ingezonden 1 april 2026) en Vragen van het lid Patijn (GroenLinks-PvdA) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over TBA bij internationale organisaties en rechten van werknemers (ingezonden 1 april 2026), *Kamerstukken II* 2025/26, Aanhangsel 1890.