

Vergaderjaar 2025–2026

36 746

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Wet financiering sociale verzekeringen teneinde aan flexibele arbeidskrachten meer zekerheden te verschaffen over werk en inkomen (Wet meer zekerheid flexwerkers)

Nr. 11

AMENDEMENT VAN HET LID PATIJN

Ontvangen 7 april 2026

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel I wordt na onderdeel Pa een onderdeel ingevoegd, luidende:

Paa

Artikel 690 komt te luiden:

Artikel 690

De uitzendovereenkomst is de arbeidsovereenkomst waarbij de werknemer door de werkgever, in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever dat geheel is gericht op het met het vervullen van een actieve allocatiefunctie op de arbeidsmarkt bij elkaar brengen van de vraag naar en het aanbod van tijdelijke arbeid op de arbeidsmarkt, ter beschikking wordt gesteld van een derde om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van de derde.

Toelichting

Dit amendement wijzigt artikel 7:690 van het Burgerlijk Wetboek (BW) door vast te leggen dat sprake is van een uitzendovereenkomst als de bedrijfsactiviteiten van de werkgever zijn gericht op het actief bij elkaar brengen van de vraag naar en het aanbod van tijdelijke arbeid op de arbeidsmarkt. Daarmee wordt de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever gewaarborgd.

De wetgever heeft op verschillende momenten in de tijd aangegeven dat het verlichte arbeidsrechtelijke regime behorend bij uitzenden voorbehouden is aan de situatie dat een uitzendwerkgever een actieve

allocatiefunctie op de arbeidsmarkt vervult.¹ Dit verlichte arbeidsrechtelijke regime bestaat onder andere uit het uitzendbeding (7:691 lid 2 BW), op grond waarvan de uitzendovereenkomst van rechtswege eindigt als de terbeschikkingstelling van de werknemer aan de opdrachtgever op verzoek van de opdrachtgever eindigt.

De allocatiefunctie werd door de wetgever uitdrukkelijk gekoppeld aan het element dat de terbeschikkingstelling dient te geschieden in het kader van het beroep of bedrijf van de werkgever, zoals opgenomen in artikel 7:690 BW.² In de memorie van toelichting behorend bij de Wet flexibiliteit en zekerheid schreef de wetgever bij de artikelsgewijze toelichting van artikel 7:690 het volgende: «*De terbeschikkingstelling moet geschieden in het kader van het beroep of het bedrijf van de werkgever. Dat betekent dat terbeschikkingstelling (een) doelstelling van de bedrijfs- of beroepsactiviteiten van de werkgever moet zijn; de toepasselijkheid van de uitzendovereenkomst is aldus gekoppeld aan de allocatieve functie van de werkgever.*»³

De allocatiefunctie werd door de regering omschreven als het bij elkaar brengen van de vraag naar en het aanbod van tijdelijke arbeid. In diezelfde memorie van toelichting staat hierover: «*De uitzendformule vervult een belangrijke allocatiefunctie op de arbeidsmarkt t.w. het aldus bij elkaar brengen van de vraag naar en het aanbod van tijdelijke arbeid. Die functie moet behouden blijven.*»⁴

Voorts benadrukte de regering dat het bijzondere karakter van de uitzendovereenkomst is gelegen in het feit dat de allocatiefunctie een verlicht ontslagregime rechtvaardigt: «*Het bijzondere karakter van de uitzendovereenkomst is gelegen in het feit dat de allocatieve functie van de uitzendovereenkomst impliceert dat partijen een zekere vrijheid hebben terzake van het aangaan en verbreken van hun arbeidsrelatie.*»⁵

De regering erkende dat met de regeling van de uitzendovereenkomst een ruimer toepassingsbereik werd beoogd dan de op dat moment (eind jaren negentig) in de praktijk voorkomende klassieke uitzending door uitzendbureaus die zich richtten op terbeschikkingstelling bij «piek of ziek». De regeling zou ook van toepassing zijn op andere driehoeksrelaties, zoals in- en uitlening door uitleen- en detacheerbedrijven.⁶ De wetgever benadrukte daarbij echter verschillende malen dat van doorslaggevende betekenis zou zijn dat deze werkgevers daadwerkelijk een allocatiefunctie op de arbeidsmarkt vervullen.⁷ Voor dit amendement is aangesloten bij deze bewoording.

In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet flexibiliteit en zekerheid is dit nogmaals benadrukt in antwoord op Kamervragen: «*De voorgestelde regeling van de uitzendovereenkomst geldt alleen voor die werkgevers die daadwerkelijk een allocatiefunctie op de arbeidsmarkt vervullen.*»⁸

¹ Zwemmer, J.P.H. (2017). Artikel 7:690 BW. In F. van de Pol, T. Beumers, C. de Kluiver, M. Overheul, & L. Trapman (Eds.), *Vijftig weeffouten in het BW: Een ode aan het Burgerlijk Wetboek, ter ere van zijn 25-jarig bestaan* (pp. 327–335). *Ars Aequi Libri* en Zwemmer, J.P.H., *Pluraliteit van werkgeverschap* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 2012, hoofdstuk 4.

² Kamerstukken II 1996/97, 25 263, B, p. 12; Kamerstukken II 1996/97, 25 263, nr. 3, p. 33.

³ Kamerstukken II 1996/97, 25 263, nr. 3, p. 33.

⁴ Kamerstukken II 1996/97, 25 263, nr. 3, p. 9.

⁵ Kamerstukken II 1996/97, 25 263, nr. 3, p. 10.

⁶ Kamerstukken II 1996/97, 25 263, nr. 3, p. 9–10.

⁷ Kamerstukken II 1996/97, 25 263, nr. 3, p. 10 en p. 33; Kamerstukken II 1996/97, 25 263, nr. 6, p. 16; Kamerstukken II 1996/97, 25 263, B, p. 8–9 en 12.

⁸ Kamerstukken II 1996/97, 25 263, nr. 6.

Ook in het antwoord op kritische vragen van de Raad van State over het ruime bereik van de definitie van artikel 7:690 BW bevestigde de regering dat het door de ter beschikking stellende werkgever vervullen van een allocatiefunctie op de arbeidsmarkt in alle gevallen vereist was voor toepassing van de uitzendovereenkomst.⁹ Bij de behandeling van de Wet werk en zekerheid heeft de regering dit punt herhaald: «De allocatieve functie op de arbeidsmarkt brengt mee dat partijen bij een uitzendovereenkomst meer vrijheid krijgen bij het aangaan en beëindigen van de arbeidsovereenkomst.»¹⁰

Tegelijkertijd is deze precisering, dus dat de «uitzendwerkgever» deze allocatiefunctie vervult op de arbeidsmarkt, niet expliciet in de wettelijke definitie van de uitzendovereenkomst in artikel 7:690 BW opgenomen. Een verklaring die in de literatuur is gegeven voor deze ommissie is dat uitzendbedrijven ten tijden van de behandeling van het artikel in de jaren '90 van de vorige eeuw doorgaans een dergelijke allocatiefunctie vervulden op de arbeidsmarkt en dit dus een vanzelfsprekendheid was.¹¹

De interpretatie van artikel 7:690 BW was onderwerp van het Care4Care arrest van 4 november 2016, waarbij de vraag centraal stond of voor een uitzendovereenkomst een allocatiefunctie is vereist.¹² De Hoge Raad oordeelde in dit arrest dat in de tekst van artikel 7:690 BW niet is bepaald dat de uitzendwerkgever een allocatiefunctie moet vervullen en dat de bij de opdrachtgever te verrichten arbeid tijdelijk is en dit daar ook niet in kan worden gelezen. De Hoge Raad reflecteert daarbij in zijn arrest expliciet op de mogelijkheid dat deze interpretatie niet strookt met de bedoeling van de wetgever en verwijst naar de wetgever als de toepassing van het verlichte regime zou leiden tot resultaten die zich niet laten verenigen met hetgeen de wetgever bij de regeling van artikel 7:690–7:691 BW voor ogen heeft gestaan.

Naar aanleiding van dit arrest zijn Kamervragen gesteld. De toenmalige Minister van SZW deelde mee dat uit de wetsgeschiedenis volgt dat het oordeel van de Hoge Raad niet aansluit bij hetgeen destijds door de wetgever is beoogd, maar dat een wetswijziging niet meer binnen zijn kabinetsperiode kon worden gerealiseerd.¹³ In de daaropvolgende kabinetsperiode is vervolgens in het kader van de Wet arbeidsmarkt in balans in het Burgerlijk Wetboek vastgelegd dat het verlichte arbeidsrechtelijke regime voor uitzending van artikel 7:691 BW niet van toepassing is op payrolling omdat daarbij geen sprake is van het samenbrengen van vraag en aanbod van arbeid op de arbeidsmarkt en de werknemer exclusief ter beschikking wordt gesteld aan de opdrachtgever die hem heeft geworven en geselecteerd, waarbij hij alleen met toestemming van die opdrachtgever aan een andere opdrachtgever ter beschikking mag worden gesteld.

⁹ Kamerstukken II 1996/97, 25 263, B, p. 8–9 en 12.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 20. Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 7, p. 29.

¹¹ Zwemmer, J.P.H. (2017). Artikel 7:690 BW. In F. van de Pol, T. Beumers, C. de Kluiver, M. Overheul, & L. Trapman (Eds.), *Vijftig weeffouten in het BW: Een ode aan het Burgerlijk Wetboek, ter ere van zijn 25-jarig bestaan* (pp. 327–335). *Ars Aequi Libri*

¹² HR 4 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2356 (Care 4 Care Human Resources B.V./Stichting Pensioenfonds voor Personeelsdiensten «StiPP»), te vinden op <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:2016:2356>. Zie over dit arrest Zwemmer, J.P.H. (2017). Het Care4Care-arrest en de olievlekwerking van artikel 7:690 BW. *Tijdschrift voor Ontslagrecht*, 2017(1), 30–41. <https://doi.org/10.5553/TvO/254253152017000001007>

¹³ Aanhangsel Handelingen II 2016/17, 654; Kamerstukken II 2016/17, 29 544, 761.

In de afgelopen jaren is echter steeds duidelijker geworden dat niet bij elke terbeschikkingstelling van werknemers door werkgevers aan opdrachtgevers die niet plaatsvindt in het kader van payrolling sprake is van een door hun werkgevers op de arbeidsmarkt verrichte allocatiefunctie als door de wetgever beoogd in de definitie van de uitzendovereenkomst in artikel 7:690 BW. Dit heeft ertoe geleid dat het bijzondere, verlichte arbeidsrechtelijke regime voor uitzendarbeid ook wordt toegepast in situaties waarvoor dit oorspronkelijk niet bedoeld is.¹⁴ In de literatuur wordt de allocatiefunctie toch nog steeds dikwijls aangevoerd om te verklaren waarom voor de uitzendwerknemers andere regels gelden dan voor gewone werknemers.¹⁵

Indiener wil met dit amendement de bedoeling van de wetgever bij dit artikel expliciteren. De definitie van de uitzendovereenkomst in artikel 7:690 BW dient als de toegangspoort naar het verlichte arbeidsrechtelijke regime bij uitzending in artikel 7:691 BW. Dit verlichte regime voor uitzendarbeid, waaronder de afwijkende ontslagregels, is bedoeld voor ondernemingen die een allocatiefunctie vervullen op de arbeidsmarkt door vraag naar en aanbod van tijdelijke arbeid actief bij elkaar te brengen. Waar deze allocatiefunctie ontbreekt, ontbreekt ook de rechtvaardiging voor het door de werkgever mogen toepassen van dit verlichte regime. Met deze door indiener voorgestelde aanpassing van artikel 7:690 BW sluit de hierin neergelegd definitie van de uitzendovereenkomst bovendien aan bij de definitie van de uitzendovereenkomst in artikel 1 onder i van de Ontslagregeling.¹⁶

De voorgestelde wijziging sluit tevens aan bij de aanbevelingen van de Commissie Regulering van Werk (commissie-Borstlap). De commissie-Borstlap heeft geadviseerd om de wettelijke definitie van de uitzendovereenkomst in artikel 7:690 BW te verduidelijken en «*in de definitie van de uitzendovereenkomst toe te voegen dat de werkgever die werknemers ter beschikking stelt aan derden dit doet in het kader van een door hem vervulde actieve allocatiefunctie op de arbeidsmarkt.*»¹⁷ De commissie-Borstlap schrijft dat zij onder het vervullen van een actieve allocatiefunctie op de arbeidsmarkt verstaat «*dat de uitzendwerkgever op de arbeidsmarkt op (pro)actieve wijze betrokken is bij de werving en selectie van de uitzendkracht en van opdrachtgevers waaraan de uitzendkracht ter beschikking kan worden gesteld en tevens betrokken blijft bij de uitvoering van de arbeidsovereenkomst. Daarbij past een verlicht ontslagregime, zoals thans geldt op basis van artikel 7:691 van het BW, vanwege de met deze actieve allocatiefunctie van het uitzendbureau gepaard gaande grotere behoefte aan flexibiliteit bij het aangaan en*

¹⁴ Zie A. Heyma, P. Donker van Heel, N. Jansen, M. Meij, T. Stolp, I. Zaal & J. Zwetsloot, De positie van uitzendwerknemers. Ontwikkelingen 1998–2019 (SEO-rapport nr. 2020–09), Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2020, pagina 92. Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 544, 1002 en zie P. Donker van Heel, N. Jansen, A. Heyma, M. Meij, J. Zwetsloot, M. Engelen & I. Zaal, Driehoeksrelaties op de arbeidsmarkt. De relatie met de Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs (Waadi) en de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Wfz), De Beleidsonderzoekers/SEO Economisch Onderzoek/Universiteit van Amsterdam, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 12 februari 2020, pagina 129. Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 544, 1002.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld M. Tanja in: Kroon & De Casparis, Flexibele arbeidsrelaties, Deventer: Wolters Kluwer (online) 2026, paragraaf 5.3.1. (Uitzendovereenkomst, Algemeen).

¹⁶ Hierin wordt de uitzendwerkgever gedefinieerd als «*de werkgever, die als doelstelling heeft om in het kader van beroep of bedrijf werknemers ter beschikking te stellen aan derden om onder hun leiding en toezicht werkzaam te zijn en zodoende vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bij elkaar te brengen.*».

¹⁷ «In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk», Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk 23 januari 2020, pagina 67. Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 544, 970.

*beëindigen van arbeidsovereenkomst.»*¹⁸ In zijn MLT-advies uit 2021 deelt de SER mee dat hij «*veel waarde [hecht] aan de allocatie- en opstap-functie die uitzendwerk vervult.*» Tot slot sluit deze wijziging beter aan bij de definitie van het begrip «uitzendbureau» in de Uitzendrichtlijn, waarin wordt uitgegaan van de tijdelijke terbeschikkingstelling van uitzendkrachten door het uitzendbureau aan inlenende ondernemingen.¹⁹

Patijn

¹⁸ «In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk», Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk 23 januari 2020, pagina 72 en 88. Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 544, 970.

¹⁹ Richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendwerk.