

25 264

Regels voor de niet-openbare arbeidsbemiddeling en het ter beschikkingstellen van arbeidskrachten (Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 maart 1998

Verheugd stelt het kabinet vast, dat het wetsvoorstel in het algemeen de instemming van de leden van de commissies van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft en dat de leden nog enkele vragen hadden, waarop in deze memorie van antwoord wordt ingegaan. Het kabinet constateert evenwel dat het opheffen van het vergunningsvereiste voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten op bezwaar van het lid van SP-fractie stuit. In deze memorie van antwoord wordt ingegaan op de vragen die het lid van de SP-fractie in dit kader stelt.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie zetten vraagtekens bij de weergegeven stellingen die de grondslagen van het wetsvoorstel vormen. Zij noemen: de gewijzigde verdeling van verantwoordelijkheden tussen publiek en privaat domein, de verwachting dat het opheffen van rigiditeiten de kans op een optimaal werkende markt voor allocatieve diensten bevordert, en de stelling dat het niet juist is regels in stand te houden die slechts tegen aanzienlijke kosten te controleren of te handhaven zijn. Deze leden verzoeken om een uitvoerige onderbouwing.

De bestaande regulering welke uitgaat van een verplichte vergunning voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten werpt in zichzelf reeds een drempel op voor nieuwe toetreders op de markt van allocatieve diensten op de arbeidsmarkt. Daardoor zullen minder actoren op de markt van allocatieve diensten aantreden dan het geval zou zijn indien er geen vergunning verplicht gesteld was. Een geringer aantal spelers op de markt vermindert de concurrentie. Daardoor wordt de kans op een optimaal werkende dienstenmarkt geringer.

Een belangrijke verdere overweging is dat de oorspronkelijk met het vergunningensysteem beoogde doelen thans deels geen voorwerp van overheidsbeleid meer vormen, deels langs andere weg geïnstrumenteerd worden. De doelstellingen die bij de invoering van het vergunningen systeem in 1970 voor ogen stonden waren, kort samengevat: a) het bevorderen van correcte afdracht van over het loon verschuldigde heffingen, b) het weren van ondeugdelijke marktpartijen, c) bescherming

van het bij de inlener vigerende systeem van arbeidsverhoudingen, d) tegengaan van substitutie van vaste door tijdelijke arbeid.

Ten overvloede zou daar nog aan toegevoegd kunnen worden dat door het verlenen van een vergunning de verlenende instantie jegens het publiek de schijn op zich laadt in te staan voor de kwaliteit van de geleverde dienstverlening. In feite zijn bedrijven die arbeidskrachten ter beschikking stellen normale verrichters van zakelijke diensten, die geheel onderworpen zijn aan de werking van de markt. Wanneer hun diensten kwalitatieve effectiviteit ontberen, zullen zij – zo blijkt ook in de praktijk – hun cliënten verliezen.

Ten aanzien van de controle en de handhaving wordt opgemerkt, dat het controleren van de naleving van de thans voor vergunninghouders geldende regels, en van de naleving van de vergunningsplicht zelf, zeer arbeidsintensief is. Het ligt voor de hand dat de altijd beperkte controlecapaciteit primair wordt ingezet voor die overtredingen welke de grootste maatschappelijke schade berokkenen. Van bedrijven die arbeidskrachten ter beschikking stellen en een van de regels overtreden, kan sinds enige tijd gezegd worden dat de enige maatschappelijke schade die zij teweeg brengen, het feit is dat een regel is overtreden. Hierdoor is in de loop van het bestaan van het vergunningensysteem geleidelijk de situatie gegroeid, dat in het algemeen slechts bij ernstige en herhaalde overtreding van de regels, gepaard aan overtredingen van andere wetten, een proces-verbaal gericht op strafrechtelijke vervolging werd opgemaakt. Voor lichtere overtredingen (detacheren) is – zeker nadat de voorgenomen deregulering bekend werd – feitelijk een gedoogbeleid gevoerd. Om in deze situatie te bereiken dat alle bedrijven die arbeidskrachten ter beschikking stellen zich (weer) formeel aan de geldende regels houden, is een inzet van controlecapaciteit – gevolgd door een navenant aangescherpt vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie – vereist, die in geen verhouding staat tot het daarmee beoogde maatschappelijk nut.

De leden van de VVD-fractie stellen het ILO-verdrag aan de orde. Het ILO-verdrag inzake de bureaus voor arbeidsbemiddeling, welke voor hun bemiddeling betaling vragen (nr. 96), is tijdens de ILO-Conferentie van juni 1997 herzien. Het herziene verdrag inzake private bureaus voor arbeidsbemiddeling (nr. 181) heeft zowel betrekking op arbeidsbemiddeling als op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, en schrijft «regulering volgens nationaal recht» voor. Een publiek vergunningensysteem is daarmee niet verplicht.

Het herziene verdrag treedt in werking één jaar nadat twee lid-staten van de ILO het verdrag hebben geratificeerd. Hoewel de afhankelijkheid van het gedrag van een andere staat het moeilijk maakt een exact jaar te noemen, kan toch de verwachting worden uitgesproken, dat het in werking treden vóór het jaar 2000 een feit zal zijn. De ratificatie van het verdrag door Nederland is thans in voorbereiding en ligt daarmee, zoals deze leden vragen, op schema. Bij inwerkingtreding van ILO-verdrag nr. 181 zal dit wetsvoorstel zodanig worden aangepast, dat ook voor arbeidsbemiddeling de vergunning kan vervallen met handhaving van de regeling van algemene normen. Voor het geval dat de inwerkingtreding van het herziene verdrag op zich laat wachten en Nederland derhalve gebonden zou blijven aan verdrag nr. 96, bestaat het voornemen om dit verdrag tegen 2002 op te zeggen.

De leden van de PvdA-fractie vragen nog nader in te gaan op een certificeringsstelsel voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en op de opheffing van het zogenaamde belemmerverbod.

Wat het eerste punt betreft vragen de leden van de PvdA-fractie om een uitvoerige beschouwing van de voor- en nadelen van een stelsel van kwaliteitsborging of certificering voor bedrijven die arbeidskrachten ter beschikking stellen.

De vragenstellers stellen hun vraag inzake kwaliteitsborging in verband met de bescherming van uitzendkrachten. Naar aanleiding hiervan dient eerst opgemerkt te worden dat het vergunningensysteem voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten nooit in eerste instantie de bescherming van de uitzendkracht als doel heeft gehad, maar diende primair tot regulering van arbeidsverhoudingen. Het vergunningensysteem draagt wel indirect bij aan deze bescherming, met name door het hieruit voortvloeiende toezicht op de bepalingen inzake het loonverhoudingsvoorschrift en de levering van het zogenaamde veiligheidsdocument. Bij opheffing van de vergunningsplicht vervalt de strafrechtelijke en administratiefrechtelijke handhaving van deze bepalingen. De rechtspositie van de uitzendkracht zal, evenals die van andere werkers op zogenoemde flexibele contracten ten gevolge van het wetsvoorstel Flexibiliteit en zekerheid aanmerkelijk verbeteren. In aanvulling op de verbetering in de rechtspositie in genoemd wetsvoorstel is gekozen voor de voorziening opgenomen in artikel 15 van het onderhavige wetsvoorstel. Indien door de daartoe aangewezen ambtenaren een overtreding van de wet wordt geconstateerd, wordt hiervan aan de betrokken arbeidskracht schriftelijk mededeling gedaan teneinde hem in een eventueel door hem aan te spannen civiele procedure een steun in de rug te geven. Hiermee is de bescherming van ter beschikking gestelde arbeidskrachten voldoende gegarandeerd.

Over de voor- en nadelen van een stelsel van kwaliteitsborging (zoals bijvoorbeeld een certificeringssysteem) kan nog het volgende worden opgemerkt.

De door de overheid noodzakelijk geachte vereisten aan de dienstverlening door bureaus die arbeidskrachten ter beschikking stellen zijn opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Verplichte certificering, waarbij een certificaat wordt toegekend op grond van de in het wetsvoorstel vastgestelde eisen, wijkt in feite niet af van het huidige vergunningensysteem. Wanneer preventieve borging van de wettelijke vereisten wenselijk zou worden geacht, zou voortzetting van het huidige vergunningensysteem het meest voor de hand liggen. Met dit wetsvoorstel wordt nu juist afschaffing van het vergunningensysteem voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten beoogd. Argumenten hiervoor zijn in de memorie van toelichting beschreven, en ook elders in de memorie van antwoord nader toegelicht.

Het instellen van een certificeringsplicht, waarbij een certificaat wordt toegekend op andere dan de in het wetsvoorstel gestelde eisen, is thans niet aan de orde. Hiermee zouden aan uitzendbureaus zelfs meer eisen gesteld worden dan dat nu, op grond van het onder de geldende wetgeving vigerende vergunningenregime, het geval is. Het kabinet ziet hiertoe geen aanleiding.

Het kabinet is van mening dat vrijwillige certificering zeker kan bijdragen aan de bescherming van uitzendkrachten. Certificaten kunnen belanghebbenden inzicht geven in de naleving van wettelijke en/of andere eisen door het gecertificeerde bedrijf. De overheid juicht een dergelijk certificeringssysteem dan ook toe, mits dit niet leidt tot verstoring van de marktwerking en/of introductie van overregulering door de markt. De ontwikkeling en uitvoering van een vrijwillig certificeringssysteem behoort echter niet tot de taak van de overheid (het garanderen van een minimumniveau van bescherming), maar behoort tot het domein van de markt.

De leden van de PvdA vragen zich bij het tweede punt af waarom het zogenaamde belemmerverbod niet wordt gecontinueerd. Deze leden wijzen in dit verband op een recente uitspraak van de Rechtbank te Zutphen. Het door deze leden aangehaalde artikel in de Arbeidsvoorzieningswet 1990 bepaalt, dat het de vergunninghouder verboden is aan de ter beschikking gestelde arbeidskrachten belemmeringen in de weg te leggen om met derden een arbeidsverhouding aan te gaan. Dit verbod heeft zo dus enerzijds betrekking op de arbeidsverhouding tussen het uitzendbureau en de uitzendkracht en anderzijds op de verhouding tussen het uitzendbureau en de inlener. Op die laatste contractuele relatie had het door deze leden genoemde geschil dat ter beoordeling aan de rechtbank te Zutphen is voorgelegd betrekking. Een apart publiekrechtelijk verbod gericht tot degene die arbeidskrachten ter beschikking stelt is niet meer nodig, omdat op grond van het algemene overeenkomstenrecht partijen beschermd zijn tegen onredelijk bezwarende bedingen die door de rechter vernietigd kunnen worden. Een beding dat een arbeidskracht in zijn vrije arbeidskeuze belemmert is in algemene zin al als bezwarend te beschouwen en zou in de relatie arbeidskracht – uitzendbureau vernietigbaar kunnen zijn. Het belemmerverbod kan in deze arbeidsrelatie in samenhang met het concurrentiebeding worden gezien. Het kabinet heeft, naar aanleiding van het rapport over het concurrentiebeding in het kader van het project marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, als haar standpunt kenbaar gemaakt, dat een concurrentiebeding verboden zou moeten zijn bij een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en opgeschort zou moeten worden tot na de proeftijd. Waar de relatie uitzendbureau en arbeidskracht in zijn aard tijdelijk is, is daarmee ook aangegeven, dat een beding ter beperking van de vrije arbeidskeuze voor vernietiging in aanmerking kan komen. Een aparte bepaling in dit wetsvoorstel om ook langs deze weg een optimale arbeidsallocatie te bevorderen is dus niet nodig. Met betrekking tot het vonnis van de Rechtbank te Zutphen van 29 januari 1998 wordt geen oordeel uitgesproken omdat deze uitspraak van de Rechtbank nog niet in kracht van gewijsde is gegaan. Als zeer voorlopige mening kan wel gezegd worden dat de onderhavige casus niet geheel de situatie dekt waarin het belemmervenod gewoonlijk ter sprake komt. Het belemmerverbod heeft primair ten doel te vermijden dat aan uitzendkrachten iets in de weg wordt gelegd om bij de inlener of een ander bedrijf in dienst te treden. In casu zijn de uitzendkrachten met betrekking waartoe het ene uitzendbureau een schadevergoeding vorderde niet bij de inlener in dienst getreden, doch bij een ander uitzendbureau – zij het voor dezelfde inlener – gaan werken.

Het lid van de SP-fractie wijst op een aantal ontwikkelingen in de uitzendmarkt, die hem er toe brengen bezwaar te maken tegen het opheffen van het vergunningsvereiste voor uitzendbureaus. Dit lid vraagt aan welke eisen voldaan moet worden voordat men een uitzendbureau kan beginnen. Het antwoord luidt dat het vervallen van de vergunningsplicht met zich meebrengt dat er van overheidswege geen andere eisen gesteld worden dan aan elke willekeurige onderneming (bijv. inschrijving handelsregister, aansluitnummer fiscus, deugdelijke administratie e.d.).

Het lid van de SP-fractie vraagt voorts of zo mogelijk aan de hand van voorbeelden, kan worden verduidelijkt in welke gevallen de regering reden zou zien om in te grijpen op grond van artikel 12. Gevraagd wordt ook naar de rol van de Arbeidsinspectie hierbij. Het instellen van een specifiek regime voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in bepaalde sectoren of segmenten van de arbeidsmarkt is slechts gerechtvaardigd bij (dreiging van) ernstige schade aan de goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of aan het belang der betrokken arbeidskrachten. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer in de

betreffende onderdelen van de arbeidsmarkt in belangrijke mate sprake is van «zwarte» betaling aan ingeleend personeel, van systematische overtreding van de via het onderhavige wetsvoorstel blijvende regulering, het niet nakomen van cao-verplichtingen of het stelselmatig overtreden van andere algemeen geldende wetten bij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Een specifiek regime zal pas worden overwogen wanneer blijkt dat de gebruikelijke handhavingsmechanismen tekort schieten.

De Arbeidsinspectie zal conform artikel 13 toezicht houden op de naleving van de wettelijke bepalingen inzake het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Indien uit de gegevens die door de uitoefening van dit toezicht worden verkregen blijkt dat in bepaalde sectoren wettelijke voorschriften in belangrijke mate worden overtreden zal dit aanleiding vormen om specifieke regels voor de betreffende sectoren te overwegen. Naast de signalen van de Arbeidsinspectie kunnen ook signalen van maatschappelijke organisaties of signalen uit bijvoorbeeld de pers aanleiding geven tot dergelijke overwegingen.

De vraag van de leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV inzake het schrappen van de artikelen 3, 10 en 30 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 is ook in het voorlopig verslag bij het wetsvoorstel Flexibiliteit en zekerheid opgenomen en is in die memorie van antwoord beantwoord.

ARTIKELN

Artikel 2

De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV wijzen op het risico van belangenverstremming bij het verlenen van vergunningen voor arbeidsbemiddeling door het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening. De aanvragers zijn immers een potentiële concurrent van Arbeidsvoorziening. Zoals ook in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State is weergegeven – deze leden verwijzen daar ook naar –, moet inderdaad in de beoordeling van de desbetreffende bepalingen van dit wetsvoorstel worden betrokken of er sprake kan zijn van misbruik van een economische machtspositie, die op grond van Europese en nationale mededingingswetgeving verboden is. Er is geen verschil van mening over, dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie wat dit betreft is onderworpen aan het Europese mededingingsrecht. Na het in het nader rapport genoemde arrest Höfner en Elser is dit nog eens bevestigd in het oordeel van het Europese Hof van 11 december 1997 in de zaak Job Centre (Zaak C-55/96). In die zaak heeft het Hof een oordeel gegeven over strijd met het EG-verdrag wanneer de overheid beperkingen oplegt aan de toegang tot de markt van diensten op het terrein van arbeidsbemiddeling. Naar de mening van het Hof gaat zelfs een verbod op arbeidsbemiddeling door andere dan publieke arbeidsbemiddelingsorganisaties slechts in bepaalde omstandigheden te ver. Het Hof toetst daarbij aan het feitelijke effect op de markt van arbeidsbemiddeling. Van belang is met name of in voldoende mate aan de vraag voor arbeidsbemiddelingsactiviteiten kan worden voldaan. Het in dit wetsvoorstel opgenomen stelsel heeft hierop geen nadelige invloed.

Op grond daarvan, en op grond van de argumenten die eerder in het nader rapport en de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel zijn genoemd, meent het kabinet, dat de bepaling inzake de vergunningverlening door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te rechtvaardigen is. Belangrijk is in dit verband vooral, dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie bij de uitvoering van deze, haar door de wet opgedragen, taak, gebonden is aan de algemene beginselen van

behoorlijk bestuur. De voorliggende wettekst laat aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geen ruimte om aan de vergunningverlening voorwaarden te verbinden die de niet-openbare arbeidsbemiddeling onmogelijk mogen. Er is geen reden te twijfelen aan de correcte taakopvatting van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie terzake. Een aanvrager van een vergunning staat het vrij elke beslissing aan de bevoegde rechter voor te leggen. Daarnaast houdt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ingevolge artikel 83 van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 en andere wetten door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Artikel 16

Gevraagd is of het niet onwenselijk is dat de inlener ook wanneer er sprake is van doorlening door een organisatie die gewoonlijk als uitlener optreedt, maar voor een bepaalde klus mensen van een andere organisatie inleent om weer uit te lenen, zijn aansprakelijkheid niet kan regelen via een g-rekening bij die doorlener.

In het algemeen hoeft bij doorlening tussen bonafide partijen niet gevreesd te worden voor de niet-nakoming van de verplichtingen op het vlak van de belasting en sociale premies. In de praktijk is echter gebleken dat doorlening meestal plaatsvindt als onderdeel van de activiteiten van malafide intermediairs, koppelbazen waarvan ondernemingen veelal een kort bestaan leiden en doorgaans in faillissement eindigen met achterlating van belangrijke bedragen aan niet-betaalde belasting- en premieschulden. Om die reden zal de inlener die arbeidskrachten inleent van een doorlener geen gebruik mogen maken van een g-rekening waarover die doorlener uit andere hoofde al beschikt. Evenmin zal de doorlener een g-rekening kunnen krijgen in verband met de aansprakelijkheid met betrekking tot het inlenen van arbeidskrachten. Storting door de uiteindelijke inlener op de g-rekening van de doorlener – met de bedoeling dat die doorlener een en ander zal doorstorten naar de werkgever/uitlener – zal ook niet het beoogde effect kunnen hebben omdat niet zal worden toegestaan om vrijwarende stortingen op de g-rekening van de werkgever/uitlener met behulp van g-geld te verrichten. Zou de doorlener dergelijke betalingen toch verrichten, dan zal daaraan geen vrijwaring kunnen worden ontleend. Dit laatste zal als consequentie van het doorstortverbod in het kader van de inlenersaansprakelijkheid in de uitvoeringsvoorschriften worden neergelegd. Bovendien zou een dergelijk gedrag onjuist gebruik van de g-rekening opleveren, hetgeen reden tot opzegging van de g-rekeningovereenkomst met de doorlener oplevert. De inlenersaansprakelijkheid beoogt immers malafide situaties bij het in- en uitlenen van arbeidskrachten tegen te gaan.

De inlener die inleent van een doorlener, zoals in het voorbeeld dat deze leden noemen, kan overigens wel zijn aansprakelijkheid terzake van de inlening beperken door stortingen op de g-rekening van de oorspronkelijke uitlener/werkgever (in het voorbeeld de kleine ondernemingen). De inlener gaat hiermee als het ware met een boog om de doorlener heen. Hiertoe moet wel een overeenkomst bestaan tussen die uitlener/werkgever en de inlener. Aan deze overeenkomst moet ook de doorlener deelnemen. De doorlener zal er immers mee moeten instemmen dat de vergoeding die de uiteindelijke inlener aan hem, de doorlener, schuldig is voor het doorlenen van arbeidskrachten, ten dele feitelijk niet aan hem wordt uitbetaald, maar namens hem op de g-rekening van de uitlener/werkgever wordt voldaan. In de situatie die deze leden noemen zal zo'n gezamenlijke overeenkomst geen probleem behoeven te zijn. Daarnaast kan de aansprakelijke ook gebruik maken van de mogelijkheid om voor voldoening van loon- en omzetbelasting alsmede sociale-

verzekeringspremielasten de gelden rechtstreeks te storten bij de uitvoeringsinstellingen en belastingdienst. Natuurlijk kan er in een situatie van volstrekte bonafiditeit ook voor gekozen worden zich tegen het risico van aansprakelijkheid helemaal niet via het g-rekeningensysteem in te dekken. Zeker in de geschetste situatie, waarbij de «doorlener» (het automatiseringsbedrijf) zelf kiest voor het inschakelen van de kleine ondernemingen, zal hij zich als mede-aansprakelijke voor het betalen van premies en belastingen, wel van vergewissen, dat die kleine ondernemingen hun premies- en belastingen betalen. Het is uiteindelijk een kwestie van ondernemingsbeleid de kosten en baten van één en ander afwegende, tot een keuze te komen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert