

Vergaderjaar 2002–2003

28 465

Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Wet op de economische delicten in verband met het vervallen van de vergunningsplicht voor arbeidsbemiddeling

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 11 oktober 2002

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Inleiding en achtergrond van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben reeds bij de behandeling van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) aangegeven een voorstander te zijn van het vervallen van de vergunningsplicht voor arbeidsbemiddeling. Zij zijn dan ook blij dat met onderhavig voorstel dit eindelijk gerealiseerd wordt. Toch hebben deze leden een aantal vragen en opmerking over het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige wetswijziging. Zij constateren dat deze wijziging direct verband houdt met de opzegging van het ILO-verdrag ter zake en de ratificatie van het Verdrag betreffende particuliere bureaus voor arbeidsbemiddeling. Deze leden laten nu alvast weten zeer te hechten aan een zorgvuldige evaluatie van de Waadi, in samenhang met de Wet flexibiliteit en zekerheid. Hun zorgen daarbij betreffen vooral de bescherming van flexwerkers, stimuleren van een evenwichtige doch flexibele economie en tegengaan van koppelbaaspraktijken via loonbedrijven en malafide uitzendbureaus.

Begrijpen deze leden het goed dat de vragen hierover, waaronder ook de betekenis van artikel 12 van de Waadi, uitgebreid ter sprake zullen komen bij de evaluatie van de Waadi en de Wet flexibiliteit en zekerheid, zoals die thans voorliggen bij de Stichting van de Arbeid (STAR)? De leden van de PvdA fractie willen graag bevestigd zien dat de problemen rond malafide uitzendbureaus (zoals o.a. in het Westland) terdege bij de evaluatie van de Waadi aan de orde zullen komen.

Overigens vinden deze leden het in principe nastrevenswaardig dat de evaluatie van de Waadi en de Wet flexibiliteit en zekerheid in de STAR

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GroenLinks), Jorritsma-Lebbink (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Dijke (ChristenUnie), Bakker (D66), B. M. de Vries (VVD), De Grave (VVD), Hamer (PvdA), voorzitter, Bussemaker (PvdA), Halsema (GroenLinks), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Bos (PvdA), Smulders (LPF), ondervoorzitter, Jense (LN), Rambocus (CDA), Wiersma (LPF), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), Smolders (LPF), Bruls (CDA), Zeroual (LPF), Eski (CDA), Algra (CDA) en Van Loon-Koomen (CDA).<I Piv. Leden: Tonkens (GroenLinks), Terpstra (VVD), Adelmund (PvdA), Van der Vlies (SGP), Van Geen (D66), Wilders (VVD), Van Hoof (VVD), Tichelaar (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Smilde (CDA), Oplaat (VVD), Verbeet (PvdA), Van Ruiten (LPF), Teeven (LN), Verburg (CDA), Stuger (LPF), De Wit (SP), Vietsch (CDA), De Jong (LPF), Hessels (CDA), Varela (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Koopmans (CDA) en Van Dijk (CDA).

besproken worden en van commentaar zullen voorzien. Wat is momenteel de stand van zaken in de STAR? Binnen welke termijn verwacht de regering de reactie van de STAR? Binnen welke termijn kan de Kamer over de evaluaties, de reactie van de STAR en van de regering beschikken?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij erkennen dat met de ratificatie van het verdrag nr. 181 van de IAO een systeem van vergunningen voor arbeidsbemiddeling niet meer verplicht is. Desalniettemin willen zij nog enkele vragen stellen en kanttekeningen plaatsen bij de voorgestelde wetswijziging.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel, maar behouden enkele vragen ten aanzien van nut en wenselijkheid.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateren dat het een weinig ingrijpende wijziging betreft.

Deze leden vragen wanneer naar verwachting de evaluatie van de Waadi in de Kamer kan worden besproken. Is bekend wanneer de STAR haar standpunt zal presenteren?

2. Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat het voorliggende voorstel geen betrekking heeft op uitzendbureaus. Hoe verhoudt het principe dat het hier gaat om het opheffen van de verplichte vergunning zich tot artikel 12 van de Waadi, dat de mogelijkheid biedt voor bepaalde sectoren de vergunningsplicht in te voeren?

De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat een vergunningensysteem misbruik kan voorkomen. Beseft de regering voldoende dat het vervallen van een vergunningenregime in die zin ook nadelige consequenties kan hebben? Zij vragen de regering in te gaan op te lessen die in deze geleerd zijn bij de afschaffing van het vergunningenstelsel bij uitzendwerk.

Deze leden vragen de regering nader in te gaan op de drempel voor toetreding van dienstverleners die het vergunningensysteem zou opwerpen. Wat vinden (serieuze) bemiddelingsorganisaties daar zelf van? Hebben zij immers niet ook een belang in het beveiligen van de markt ten opzichte van ad-hoc-bemiddelaars? De leden van de fractie van de PvdA zijn vooralsnog niet overtuigd dat het afgeven van vergunningen verstorend kan werken op de concurrentie verhoudingen tussen de particuliere intermediairs. Zij willen in dat verband graag weten wat de mening van intermediairs is, en hoe voorkomen gaat worden dat met de afschaffing van de vergunningenstelsel malafide bemiddelaars zullen ontstaan die normen en waarden in de markt niet al te nauw nemen en daardoor concurrentievoordeel kunnen behalen.

Welke lessen trekt de regering in dit verband uit de opkomst van malafide uitzendbureaus, onder andere in het Westland, en de problemen in de taxi-sector, onder andere in Amsterdam?

Acht de regering het niet van belang om de normen die het vergunningenstelsel wil nastreven, waaronder het voor alle marktpartijen transparanter maken van de markt (betere marktwerking), te behouden? Deze leden geven de regering in overweging het vergunningenstelsel niet af te schaffen, maar daarentegen te kijken of overbodige regelgeving geschrapt kan worden.

Zou het daarnaast niet wenselijker zijn, zo vragen deze leden, om de afschaffing van het speciaal regime voor deze sectoren in een breder

kader te bekijken, namelijk die van vergunningenstelsel, ook ten aanzien van uitzendwerk, in het algemeen?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het afschaffen van het vergunningenstelsel niet een geval van het paard achter de wagen spannen is. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft de afgelopen jaren immers niet goed gefunctioneerd bij het afgeven van de vergunningen. Ook de controle en handhaving (ook bij overtredingen) waren geheel afwezig. Hoe verhouden de argumenten om de vergunningenplicht af te schaffen met de feiten uit het evaluatierapport.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoeveel bedrijven op dit moment beschikken over een vergunning voor arbeidsbemiddeling? Zijn er in het recente verleden nog aangevraagde vergunningen geweigerd? En zo ja, op welke gronden?

Deze leden merken op dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft het wenselijk te achten dat ook vanuit de branche zelf initiatieven worden genomen om de resterende normen in acht te nemen en zo mogelijk kwaliteitsnormen voor de dienstverlening te ontwerpen. Certificering zou daarbij behulpzaam kunnen zijn om de bedoelde normen te borgen. Ziet de regering ook een rol voor de overheid bij het stimuleren van deze vorm van zelfregulering? Zo ja, op welke wijze zou die rol vorm kunnen krijgen? Is het daarbij denkbaar dat in de toekomst de overheid aan gemeenten en Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) zou vragen alleen contracten af te sluiten met gecertificeerde bedrijven?

De leden van de SP-fractie willen weten waarom de wet kennelijk wijziging behoeft, terwijl het effect volgens de memorie van toelichting niet erg groot zal zijn, omdat vele arbeidsbemiddelaars reeds in het bezit zijn van een vergunning en op de markt opereren. Is de regering van mening dat de administratieve lastenverlichting, dan wel de personele besparing bij het CWI dusdanig groot is dat dit een met deze wetwijziging gepaard gaande beperking van de wettelijke controlemogelijkheden op arbeidsintermediairs rechtvaardigt? Deelt de regering het standpunt van deze leden dat wettelijke controlemogelijkheden op arbeidsbemiddelaars wenselijk kunnen zijn, bijvoorbeeld in de strijd tegen illegale koppelbazen en «uitzendbureaus» voor illegale werknemers voor bijvoorbeeld de tuinbouwsector in het Westland? Hoe reageert de regering op de stelling van de leden van de SP-fractie dat juist een vergunningplicht voor arbeidsintermediairs bij uitstek een instrument kan zijn om illegale praktijken van koppelbazen tegen te gaan?

De leden van de ChristenUnie merken op dat de drempel voor toetreding van dienstverleners tot de markt van allocatieve diensten, het eerstgenoemde argument dat pleit voor afschaffing van het systeem van verplichte vergunningen voor arbeidsbemiddeling, in de praktijk nauwelijks als een drempel wordt ervaren. Dat leiden deze leden tenminste af uit de beschrijving van de te verwachten effecten in de toelichting op het voorstel. In de betreffende paragraaf wordt gesteld dat het effect van het wetsvoorstel niet groot zal zijn, vanwege het feit dat veel arbeidsbemiddelaars reeds in het bezit zijn van een vergunning en op de markt opereren. Heeft de regering de indruk dat (veel) potentiële arbeidsbemiddelaars zich door de vergunningplicht hebben laten weerhouden zich op deze markt te begeven? Is daar onderzoek naar verricht? Heeft de Arbeidsinspectie daarnaast regelmatig moeten ingrijpen in het kader van de handhaving of zijn overtredingen regelmatig gesanctioneerd?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen aan welke initiatieven vanuit de branche zelf de regering denkt om de resterende normen in acht te nemen. Worden in de branche reeds initiatieven in die richting ontplooid?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering heeft overwogen het advies van de Raad van State om lopende zaken te laten afdoen door het College voor het bedrijfsleven te honoreren en in het verlengde daarvan de Invoeringswet SUWI aan te passen. Zijn inmiddels reeds zaken overgedragen aan rechtbanken die bij toepassing van artikel 8:7 van de Algemene wet bestuursrecht bevoegd zouden zijn geweest het beroep te behandelen?

3. Gedragsnormen voor arbeidsbemiddeling

3.1 Het betaalverbod

De leden van de VVD-fractie merken op dat voor het verlenen van arbeidsbemiddeling geen tegenprestatie van de werkzoekende mag worden bedongen. Voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten geldt een zelfde verbod. IAO-verdrag 181 biedt de mogelijkheid om na raadpleging van werkgevers- en werknemersorganisaties uitzonderingen op deze regel toe te staan, mits deze uitzonderingen in het belang van de werkzoekenden zijn. De regering neemt deze mogelijkheid voor uitzonderingen over in onderhavig wetsvoorstel. Op welke gronden denkt zij te gaan bepalen of een bepaalde tegenprestatie van de werknemer in aanmerking komt voor uitzonderingspositie? Wie gaat bepalen of een bepaalde tegenprestatie van de werknemer in aanmerking komt voor een uitzonderingspositie? Kan de regering een poging wagen om toch voorbeelden aan te dragen van tegenprestaties die in aanmerking zouden kunnen komen voor een uitzonderingspositie? En geldt deze mogelijkheid om uitzonderingsposities te creëren voor bepaalde tegenprestaties ook voor het ter beschikking stellen van arbeid?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de delegatiebepalingen om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) in afwijking van de hoofdregel, dat voor het verlenen van arbeidsbemiddeling geen tegenprestatie van de werkzoekende mag worden gevraagd, met betrekking tot bepaalde categorieën werkzoekenden regels te stellen. Kan men voorbeelden geven van mogelijke uitzonderingen? Om welke regels gaat het dan?

Het is de leden van de ChristenUnie-fractie niet duidelijk welke mogelijke uitzonderingen op de hoofdregel van het betaalverbod in het belang van de werkzoekenden worden bedoeld. Kan de regering hierop ingaan?

3.2 Het betaalverbod en het begrip arbeidsbemiddeling in relatie tot elektronische dienstverlening

De regering concludeert waar het betreft de elektronische dienstverlening dat er op dit moment geen aanleiding is nadere maatregelen te treffen. Toch zouden de leden van de VVD-fractie van de regering onderbouwd willen zien waarom op dit moment, vooruitlopend op de naar de mening van deze leden toch niet geheel irreële mogelijkheid dat wel betaling gevraagd gaat worden (via links met betaalnummers), een algemene formulering in de wet niet zinvol kan zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie menen dat de regering in reactie op opmerkingen van de Raad van State een valide argumentatie hanteert om de definitie van arbeidsbemiddeling niet aan te passen. Ze informeren of uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat op termijn wellicht in het tweede lid van artikel 2 een uitzondering wordt gemaakt voor elektronische dienstverlening i.c. internet.

3.3 Het onderkruipersverbod

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering geen aanleiding ziet om het onderkruiperverbod te wijzigen. Toch kunnen zij zich een noodsituatie voorstellen, waarin inzet van personeel, eventueel via een uitzendorganisatie, zeer gewenst is. Te denken ware bijvoorbeeld bij een oogst die dreigt te bederven, gezondheidsrisico's enz. Deze leden willen dienaangaande graag een visie van de regering.

4. Speciaal regime

De leden van de PvdA-fractie willen ook graag meer informatie over de mogelijkheid om bij amvb regels te stellen voor de arbeidsbemiddeling van speciale categorieën van werkzoekende of werkgevers. Men name daarbij als reden de extra bescherming van de belangen van betrokken werkzoekenden. Kan de regering concrete voorbeelden geven waar men dan aan denkt? Welke criteria zullen gebruikt worden om te kijken of bij amvb nadere regels nodig zijn?

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering nader aan te geven welke categorieën werkzoekenden in aanmerking zouden kunnen komen voor de specifieke regels, als bedoeld in artikel 4. Aansluitend informeren ze of is overwogen de betreffende amvb te koppelen aan een voorhangprocedure.

5. Gelijktelling van de diensten van impresarios's met arbeidsbemiddeling

De leden van de PvdA-fractie willen preciezer weten wat de meningsverschillen zijn tussen de sociale partner als het gaat om de gelijktelling van bemiddelaars in de sectoren kunsten, amusement en beroepssport. Weliswaar worden in hoofdstuk 5 van de toelichting mogelijke gezichtspunten beschreven, maar onduidelijk blijft waar sociale partners nu van mening verschillen.

Meer in het bijzonder willen zij graag weten hoeveel procent van de bemiddelingen in de amusementssector (ambulante artiesten) plaatsvindt op basis van een artiestenovereenkomst, die vanwege het ontbreken van de gezagsverhouding niet gezien wordt als een arbeidsovereenkomst. Deze leden spreken vrezende dat het intrekken van de gelijkstellingsbepaling zonder daarvoor een alternatieve voorziening te treffen in de wet, deze kwetsbare groep beroepsbeoefenaren vogelvrij maakt op een markt. Kan de regering aangeven hoe dit voorkomen gaat worden?

De leden van de fractie van GroenLinks delen de mening van de regering dat bij afschaffing van de algemene vergunningsplicht continuering ervan voor de gelijkgestelde dienstverlening op voorhand niet logisch is. Toch pleiten de vakbonden FNV-KIEM, VVCS en FNV-sport in een reactie voor continuering van de vergunningsplicht juist voor die sectoren. Zij wijzen erop dat juist door de daar aanwezige sectorstructuur zelfregulering niet te verwachten is. Ook spreken zij de angst uit dat afschaffen van de vergunningsplicht de kansen voor malafide bemiddelaars om actief te worden vergroot. Zou de regering op de argumenten van deze vakbonden willen reageren en daarbij ook willen ingaan op de mogelijkheid om de vergunningsplicht in de betreffende sectoren tijdelijk te continueren in afwachting van door de sectoren te organiseren zelfregulering?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben grote aarzelingen bij de opheffing van de zogeheten gelijktelling van de diensten van bemiddelaars in de sectoren kunst, amusement en beroepssport. Hoewel opheffing zou passen in een streven naar deregulering, is dat op zichzelf onvoldoende reden daartoe over te gaan. Deze leden zouden graag van de

regering vernemen welke doelen concreet met de opheffing gediend zijn. En in het verlengde daarvan rijst de vraag of deze doelen in de ogen van de regering opwegen tegen het verlies aan bescherming dat door de opheffing van de gelijkstelling dreigt voor zo'n 80% van de mensen die werkzaam zijn in de bedoelde sectoren. Ook is zijn de leden van de GroenLinks-fractie benieuwd naar de inschatting die de regering maakt met betrekking tot de gevolgen van de opheffing voor de transparantie van de markt voor deze diensten. Dwingt immers de gelijkstelling dienstverleners niet tot het inzichtelijk maken van de diensten waarvoor wordt betaald?

Is het voor de regering denkbaar om de beschermende en regulerende werking die uitgaat van de gelijkstelling bij de opheffing ervan op een andere wijze vorm te geven? Hierbij zou gedacht kunnen worden aan een bredere definitie van arbeidsbemiddeling. Welke consequenties zou een eventuele bredere definitie van arbeidsbemiddeling, bijvoorbeeld ook van toepassing op andere overeenkomsten/arbeidsverhoudingen niet zijnde arbeidsovereenkomsten (opdrachtovereenkomst, aangenomen werk), hebben voor de wet?

6. Toezicht

De leden van de VVD-fractie merken op dat net zoals bij de regeling voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, de overtreding van de resterende gedragsregels voor arbeidsbemiddeling niet strafrechtelijk is gesanctioneerd. Sanctienering van overtredingen geschiedt langs privaatrechtelijke weg. Degene die zich geschaad voelt door een overtreding van de regels kan bij de rechter nakoming of schadevergoeding eisen. Kan de regering aangeven hoe in de praktijk deze privaatrechtelijke vorm van sanctienering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten heeft gefunctioneerd? Hoe vaak hebben burgers in dit kader de gang naar de rechter gemaakt voor nakoming of schadevergoeding? Wat waren voornamelijk de redenen om zich tot de rechter te wenden? Hoe vaak werden burgers door de rechter in het gelijk gesteld? Hoe vaak heeft de Arbeidsinspectie moeten optreden in haar rol als toezichthouder? En wat waren daar de redenen voor?

7. Effecten

De leden van de VVD-fractie zeggen bij de schriftelijke behandeling van de Waadi nadrukkelijk aandacht te hebben besteed aan de handhaving van onderhavige wet, in het bijzonder gelet op het feit dat de vergunningsplicht zou vervallen. De regering gaf toen aan geen grote handhavingsproblemen te verwachten. Deze leden hebben inmiddels echter kennisgenomen van het feit dat in de evaluatie van de Waadi – recentelijk aangeboden aan de Kamer – naar voren komt dat het merendeel van de voor genoemde evaluatie ondervraagde intermediairs nadelige effecten ervaart van de afschaffing van het vergunningstelsel voor de ter beschikking stelling van arbeid. Wat is het oordeel van de regering over die door intermediairs ervaren nadelen en ziet zij dezelfde nadelen ook opdoemen wanneer ook de vergunningsplicht voor arbeidsbemiddeling wordt vrijgegeven?

De voorzitter van de commissie,
Hamer

De griffier van de commissie,
Nava