

Regelen betreffende het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

(Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten)

VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 4

(De vorige stukken zijn gedrukt in de zitting 1963—1964)

De vaste Commissie voor Sociale Zaken en Volksgezondheid, in welker handen het onderhavige wetsontwerp is gesteld, heeft de eer, daaromtrent als volgt te rapporteren.

Algemeen

Vele leden betuigden hun instemming met de opzet van het onderhavige wetsontwerp, dat, zoals de Minister terecht stelt, op aandrang vanuit het georganiseerde bedrijfsleven en van de Staten-Generaal tot stand is gekomen. De ervaring heeft geleerd dat wettelijke voorschriften op dit punt noodzakelijk moeten worden geacht. Anderzijds dienen deze maatregelen zodanig te zijn, dat zij zowel met slagvaardigheid als met de nodige soepelheid kunnen worden toegepast.

Op grond van deze overweging konden deze leden dan ook instemmen met de voorgestelde regeling, welke enerzijds inhoudt een verbod tot het ter beschikking stellen van arbeidskrachten zonder door de Minister verleende vergunning, en anderzijds de verplichting tot aanmelding. Voor zover tegen het gekozen systeem bezwaren zijn in te brengen, worden deze naar het oordeel van bedoelde leden ondervangen doordat in de beschikking, waarbij een aangevraagde vergunning wordt geweigerd, het motief voor de weigering tot uitdrukking moet worden gebracht, terwijl bovendien tegen een dergelijke beschikking — evenals tegen een beschikking tot verlening van een vergunning onder beperkingen of met voorschriften — beroep op de Kroon openstaat krachtens de Wet beroep administratieve beschikkingen.

Sommige leden vroegen, of de bewindsman het bij nader inzien wellicht toch wenselijk acht, beroep op de Minister zelf mogelijk te maken ten aanzien van afwijzende of toewijzende doch verzwarende voorwaarden stellende beschikkingen van de in eerste instantie beslissende instantie, d.w.z. in de gedachten-gang van de Minister blijkens de toelichting op het tweede lid van artikel 1, het hoofd van de Loontechnische Dienst. Zij zagen hierin een extrarechtszekerheid, welke zij wel wenselijk achtten. De hier aan het woord zijnde leden, waarbij sommige andere leden zich aansloten, spraken overigens hun waardering uit voor de wijze, waarop de Minister het vraagstuk van de z.g. koppelbazen door middel van een wettelijke regeling nader tot een oplossing wil brengen. Instemming met het ontwerp van wet betekende evenwel niet, dat er hunnerzijds niet enkele vragen rezen met betrekking tot enkele onderdelen.

Zoals in de memorie van toelichting door de Minister zelf wordt gesteld, zijn er o.a. door het bedrijfsleven zelf maatregelen ter beteugeling van het euvel der malafide uitleenbedrijven getroffen. Kan de Minister op grond van de opgedane ervaringen aangeven waarom hij desondanks gekozen heeft voor een regeling, welke verder gaat dan het door een minderheid in de S.E.R. voorgestelde stelsel?

Verder zouden zij — en vele andere leden — gaarne vernemen, waarom het hoofd van de Loontechnische Dienst wordt aangewezen, vergunningen af te geven. Welke voordelen biedt deze keuze boven die van b.v. de gewestelijke arbeidsbureaus en/of de Arbeidsinspectie, zoals in het betreffende S.E.R.-advies wordt voorgesteld?

Betekent de opvatting van de Minister niet, dat er bij de L.T.D., zijnde een opsporingsapparaat, vermenging van bevoegdheden optreedt indien naast de opsporingsfunctie aan deze dienst tevens een beleidsfunctie, nl. het verlenen van vergunningen, wordt toevertrouwd? Deze laatste functie ware logischerwijze in het kader van de sedert de laatste jaren gegroeide praktijk, nog eerder toe te wijzen aan de Stichting van de Arbeid in samenwerking met het College van Rijksbemiddelars.

Sommige leden zouden zich zo mogelijk gaarne nader zien ingelicht omtrent het totale aantal thans werkzame uitleenbureaus en de inrichting en werkwijzen dier bureaus.

Vele, weer andere leden, betreurden het, dat een wetsontwerp inzake deze materie eerst drie jaren na het desbetreffende S.E.R.-advies aan de Staten-Generaal werd voorgelegd en dat de Regering slechts met partiële regelingen heeft getracht het euvel der koppelbazen te bestrijden. Kennelijk is de bewindsman van mening geweest, zo gingen deze leden verder, dat deze maatregelen zoals de speciale loonregeling voor uitleenbedrijven, de meldingsplicht voor inleners en het indelen van uitleenbedrijven bij de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging het euvel voldoende zouden kunnen bestrijden. Is de bewindsman bereid het een en ander mede te delen over de praktijk met deze regelingen?

De hier aan het woord zijnde leden zagen in het bedrijfsmatig uitlenen van arbeidskrachten vooral het aspect van „huur en verhuur van mensen”. Dit nu achtten zij een blijvende aantasting van de menselijke waardigheid en in strijd met de belangen der werknemers.

Dit als uitgangspunt nemende vroegen zij, waarom in dit wetsontwerp niet van een generiek verbod op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten is uitgegaan, zoals de meerderheid van de S.E.R. in 1961 heeft geadviseerd. Naast het hierboven naar voren gebrachte sociaal-ethisch bezwaar achten deze leden de euvelen, aan de z.g. „malafide” uitlening van arbeidskrachten verbonden, zoals die tot uitdrukking komen in de overtreding van diverse wettelijke voorschriften, ernstig. Hoewel de omvang van het verschijnsel van uitlening en de ernst van de daarbij voorkomende misstanden nauw samenhangen met de stand van de arbeidsmarkt is het de vraag of — gegeven de doelstelling van een zo hoog mogelijke graad van werkgelegenheid — de vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt wel zo sterk variabel zijn, dat een regulering van de genoemde uitlening nu eens voor lange tijd zal kunnen worden gemist, dan weer voor betrekkelijk korte tijd noodzakelijk zal zijn. Deze leden wezen erop, dat in de achter ons liggende jaren de klachten over „ronselarij” etc. nimmer zijn verstomd.

Daarnaast wezen zij nog op een praktisch bezwaar tegen de door de Minister gekozen opzet. Deze opzet bergt nl. het gevaar in zich van een te late reactie op een toeneming van het verschijnsel van de uitlening der arbeidskrachten. De gekozen opzet brengt immers met zich mede, dat eerst gebleken moet zijn van meer en ernstiger moeilijkheden rond het uitlenen van arbeidskrachten dan gewoonlijk, voordat tot afkondiging van een verbod kan worden overgegaan.

De bewindsman geeft in de memorie van toelichting aan, dat het wetsontwerp de mogelijkheid geeft om op te treden indien de omstandigheden hiertoe aanleiding geven en dat de maatregelen een tijdelijk karakter zullen hebben, doch maakt niet duidelijk, waarom hij op het punt van de opzet der regeling het meerderheidsbeleid van de S.E.R. niet heeft gevolgd. Gaarne zagen deze leden hierover meer duidelijkheid.

De verschillende leden, die hiervóór het woord voerden, zouden eveneens gaarne nader uiteengezet zien, waarom de bewindsman een maatregel als hierbedoeld een tijdelijk karakter (memorie van toelichting, blz. 6, sub 4; artikel 2, tweede lid) wenst te geven.

Naar hun mening zou het de voorkeur verdienen, de maatregel een permanent karakter te geven.

Zal in geval van verlenging nog het oordeel gevraagd worden van een orgaan van het georganiseerd bedrijfsleven of van de S.E.R.?

De vele leden, die laatstelijk het woord voerden, was het opgevallen, dat het begrip „uitlening” in het wetsontwerp afwijkt van het begrip „uitlening”, zoals dit in de bindende loonregeling van het College van Rijksbemiddelaars d.d. 31 oktober 1963 voorkomt. Heeft deze omschrijving, zo vroegen zij, in de praktijk moeilijkheden opgeleverd en heeft de bewindsman er daarom van afgezien om deze definitie, welke ook in het S.E.R.-advies werd gegeven, in het wetsontwerp op te nemen?

Deze leden wilden met name wijzen op de mogelijkheid tot ontduiking van een eventueel verbod, doordat tussen de „inlener” en de ter beschikking gestelde arbeidskracht een overeenkomst — niet zijnde een arbeidsovereenkomst — wordt gesloten, b.v. een (schijn) aanneming van werk of een overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten.

Waarom, zo vroegen dezelfde leden, is in het wetsontwerp geen algemeen wettelijke meldingsplicht voor de „inlener” opgenomen? Via deze meldingsplicht zou immers een beeld van de ontwikkeling van het verschijnsel worden verkregen, waardoor meer kansen voor een slagvaardig beleid kunnen worden geschapen?

In dit verband werd door deze leden ook de vraag gesteld naar de verhouding tussen de in het wetsontwerp opgelegde meldingsplicht bij algemene maatregel van bestuur en de reeds bestaande meldingsplicht krachtens de door het College van Rijksbemiddelaars gegeven bindende loonregeling dd. 31 oktober 1963.

Aannemende, dat de bewindsman de door hem gekozen opzet zal handhaven, vroegen deze leden of de Minister geen nader inzicht kan geven in de wijze, waarop hij de in het wetsontwerp genoemde bevoegdheden zal hanteren en met name aan welke bedrijfstakingen de Minister denkt bij het nemen van algemene maatregelen van bestuur.

De hier aan het woord zijnde leden stelden vervolgens de vraag, hoe de bewindsman het bewijs denkt te vinden voor de gronden die tot een weigering, c.q. intrekking van een vergunning kunnen leiden. In de praktijk blijkt nl. veelal, dat geen behoorlijke administratie aanwezig is. Zal de praktijk worden dat steeds een vergunning wordt verleend met de mogelijkheid van intrekking na verloop van tijd en, zo ja, geeft dit niet weinig hoop voor een doelmatige bescherming van de in het geding zijnde belangen?

Zou niet als extra-weigeringsgrond kunnen worden opgenomen het feit, dat de boekhouding van de uitlener niet, of in onvoldoende mate, controle mogelijk maakt, alsmede het niet afdragen van de premies voor de sociale verzekeringswetten?

Deze en verschillende andere leden stelden ten slotte de vraag, waarom het ontwerp alleen voorziet in de strafbaarstelling van de uitlener. Blijft daardoor, zo vervolgden deze leden, de uitlener — vooral de malafide uitlener — niet veelal praktisch ongrijpbaar, waardoor het verbod in die gevallen zonder sanctie zou blijven? Bovendien zagen deze leden dan problemen rijzen in verband met een situatie waarin geen uitlener aanwezig is, doch bij voorbeeld een vorm van coöperatie van zich zelf uitlenende werknemers.

De vele leden, bij de aanvang van dit verslag aan het woord, zouden nog gaarne vernemen of het geen aanbeveling zou verdienen vóór het afkondigen van een verbod of meldingsplicht, het advies in te winnen van de Stichting van de Arbeid of een bedrijfstakingorgaan. Voor zover ten gevolge hiervan vertraging zou moeten worden gevreesd, zou kunnen worden opgenomen, dat dit advies zal worden gevraagd in alle gevallen waarin dit mogelijk zal zijn.

Artikelen

Artikel 4, derde lid. Is de termijn van een maand niet wat te lang?

Aldus vastgesteld 11 november 1964.

DE GROOT
DE KORT
SUURHOFF
KICKERT
VAN DER PLOEG
VAN LIER
ROEMERS
STOFFELS-VAN HAAFTEN
DE VREEZE
BERGER
CORVER
MAENEN
AALBERSE
ROOLVINK
ABMA.