

Vergaderjaar 1996–1997

**25 264**

## **Regels voor de niet-openbare arbeidsbemiddeling en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inhoud**

<b>I.</b>	<b>ALGEMEEN</b>	<b>2</b>
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1.	Thans geldende regulering	3
<b>2.</b>	<b>Achtergronden van het wetsvoorstel</b>	<b>4</b>
2.1.	Heroverweging	4
2.2.	Adviezen SER, CBA en SVr	5
2.3.	Standpunt naar aanleiding van het SER-advies	5
<b>3.</b>	<b>Resterend/nieuw systeem van ordening</b>	<b>6</b>
3.1.	Arbeidsbemiddeling	6
3.1.1.	Impresario's	8
3.2.	Ter beschikking stellen van arbeidskrachten	8
3.2.1.	Inlenersaansprakelijkheid en vrijwaring	9
3.2.2.	Onderkruipersverbod	12
3.2.3.	Loonverhoudingsnorm	12
3.2.4.	Sectorspecifiek regime	13
3.2.5.	Implementatie EG-richtlijn	14
3.2.6.	Andere kaders voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten	14
<b>4.</b>	<b>Niet terugkerende punten van regulering</b>	<b>15</b>
<b>5.</b>	<b>Effecten van het wetsvoorstel</b>	<b>16</b>
<b>II.</b>	<b>Artikelsgewijs</b>	<b>17</b>

## I. ALGEMEEN

### 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft een beperkte strekking. Het hangt nauw samen met de Arbeidsvoorzieningswet 1996 (Stb.1996, 618) die de Arbeidsvoorzieningswet 1990 per 1 januari 1997 heeft vervangen. Met de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 vervallen de onderdelen van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 die handelen over arbeidsbemiddeling en ter beschikking stellen van arbeidskrachten niet. Deze blijven ingevolge artikel 19 van de Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996 van kracht. Dit wetsvoorstel bevat voor een groot deel bepalingen die in het nog niet vervallen deel van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 en de daarop berustende regelgeving zijn opgenomen.

Voorts is dit wetsvoorstel niet los te zien van de voorgestelde wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek onder meer gericht op het verbeteren van de rechtspositie van arbeidskrachten op zogenoemde flexibele contracten.

Op de samenhang met laatst bedoeld voorstel wordt terug gekomen in paragraaf 2.3. en 4.1. van deze toelichting.

Het nog niet vervallen deel van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 betreft met name Hoofdstuk III, paragrafen 3 en 4. Hierin zijn de bepalingen opgenomen inzake intermediaire functies op de arbeidsmarkt verricht door anderen dan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Voorts zijn nog enkele artikelen van kracht die betrekking hebben op de begripsomschrijving en controle en handhaving van bepalingen die betrekking hebben op arbeidsbemiddeling en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

Hoofdstuk III, paragraaf 3, handelt over arbeidsbemiddeling en hoofdstuk III, paragraaf 4 over het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Beide paragrafen vangen aan met een verbod arbeidsbemiddeling te verlenen resp. arbeidskrachten ter beschikking te stellen, zonder vergunning van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De Arbeidsvoorzieningswet 1990 bundelde hiermee regulering die vóórdien in twee aparte wetten was opgenomen, de Arbeidsbemiddelingswet 1930 en de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten uit 1965, ingevoerd in 1970.

Dit zogenoemde vergunningensysteem is het resultaat van een historische ontwikkeling die voor arbeidsbemiddeling en ter beschikking stellen van arbeidskrachten verschillend is.

Deze historie is uitvoerig weergegeven in de memorie van toelichting bij de Arbeidsvoorzieningswet 1990 (kamerstukken II 1987/88, 20 569, nr. 3). Thans wordt volstaan met het memoreren van twee punten.

Het systeem van de Arbeidsbemiddelingswet 1930 kon worden omschreven als een monopolie voor de openbare arbeidsvoorziening, aangevuld met de bijzondere arbeidsbemiddeling uitsluitend voor de gevallen dat de particuliere intermediair een specifieke en aantoonbare toegevoegde waarde kon inbrengen.

Het regime dat op basis van de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (1965) tot stand kwam stelde enerzijds op een beleid gericht op een correcte incasso van sociale premies en loonbelasting, vormgegeven door de verbinding met de inlenersaansprakelijkheid uit art 16a Coördinatiewet Sociale Verzekering (CSV), en had anderzijds elementen van arbeidsverhoudingen- en loonbeleid in zich.

Bij de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 zijn zowel de Arbeidsbemiddelingswet 1930 als de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ingetrokken, maar het vergunningensysteem werd

zowel voor arbeidsbemiddeling als voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de Arbeidsvoorzieningswet 1990 opgenomen.

Door de Arbeidsvoorzieningswet 1990 werd arbeidsbemiddeling met winstoogmerk, welke onder de Arbeidsbemiddelingswet 1930 niet was toegestaan, weer legaal mogelijk. Hierdoor kon Nederland niet meer voldoen aan de bepalingen van deel II van het verdrag 96 van de International Labour Organisation (ILO), welk deel arbeidsbemiddeling met winstoogmerk verbiedt. Naar aanleiding van de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 is de ratificatie van dit verdrag daarom gewijzigd in die zin dat Nederland thans deel III van het verdrag, dat wel arbeidsbemiddeling met winstoogmerk mogelijk maakt, onderschrijft.

### *1.1. Thans geldende regulering*

De houders van een vergunning voor zowel arbeidsbemiddeling als voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten zijn onderworpen aan een regime dat deels is opgenomen in het nog niet vervallen deel van de Arbeidsvoorzieningswet 1990, deels in door het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) met gekwalificeerde meerderheid vastgestelde regelingen. De verdeling tussen de in de wet neergelegde bepalingen enerzijds en in de CBA-regeling opgenomen bepalingen anderzijds steelt op de gedachte dat de gedragsnormen, die als essentieel worden gezien, in de wet zelf verankerd moeten worden. Nadere regelgeving is overgelaten aan het CBA.

De materieel belangrijkste bepaling van de CBA-Regeling voor arbeidsbemiddeling is dat aan een werkzoekende geen tegenprestatie voor de verleende bemiddeling in rekening mag worden gebracht. De materieel belangrijkste bepalingen van de CBA-Regeling voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten betreffen de vaststelling van de maximum termijn van ter beschikkingstelling (6 maanden/1000 uur) en de beloning van de ter beschikking gestelde arbeidskrachten.

Van de in het nog niet vervallen deel van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 vastgelegde gedragsnormen is de bepaling dat vergunninghouders geen arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen voor andere dan tijdelijke arbeid wel de meest belangrijke.

Door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangewezen ambtenaren zijn belast met de controle op het gedrag van de vergunninghouders.

De in de Arbeidsvoorzieningswet 1990 opgenomen bepalingen en de daarop berustende regelingen van het CBA zijn krachtens artikel 19 van de Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996 nog van kracht. Ingevolge artikel 34 van deze Invoeringswet kunnen deze bepalingen vervallen bij koninklijk besluit.

Behalve in het nog niet vervallen deel van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 en daaraan gerelateerde regelingen is het ter beschikking stellen van arbeidskrachten eveneens gereguleerd door de CSV. Artikel 16a CSV bepaalt dat degene die gebruik maakt van hem door een ander ter beschikking gestelde arbeidskrachten (de «inlener») hoofdelijk aansprakelijk is voor de afdracht van premies en belastingen die verschuldigd zijn over de met de inlening gemoeide loonsom. De Invorderingswet 1990 bevat in artikel 34 een parallelle bepaling. Deze zogenoemde inlenersaansprakelijkheid is een belangrijke bouwsteen van het beleid bij de bestrijding van fraude met premies en belastingen. De inlener die gebruik maakt van arbeidskrachten die hem door een vergunninghouder ter beschikking zijn gesteld kan zich van deze aansprakelijkheid vrijwaren.

## 2. Achtergronden van het wetsvoorstel

Het kabinet is van mening dat er zwaarwegende argumenten zijn om het beschreven stelsel te herzien, op grond van de volgende overwegingen in hun onderlinge samenhang.

Naar de huidige inzichten inzake de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen het publiek domein en het private domein dient de overheid zich te beperken tot haar kerntaken. Wat aan de private sector kan worden overgelaten valt buiten de bemoeienis van de overheid. Slechts waar basisniveaus van bescherming en ordening in het geding zijn ligt er een taak voor de overheid. In de vigerende regulering van de intermediairs op de arbeidsmarkt schuilen elementen die het kabinet thans niet meer tot het publiek domein zou rekenen.

Een argument van zeker even groot belang ziet het kabinet in de omstandigheid dat de regulering van de intermediairs beperkingen oplegt aan de marktwerking. De markt van intermediaire diensten op de arbeidsmarkt kent thans een toetredingsdrempel en de activiteiten van de toegelaten dienstverleners zijn nauwkeurig gereguleerd. Door deze rigiditeiten bestaat de kans dat er geen optimaal werkende markt voor allocatieve diensten tot stand komt. Dit kan een nadelig effect hebben op de werking van de arbeidsmarkt in zijn totaliteit en is aldus ook nadelig voor een optimale arbeidsparticipatie. Bij de huidige hoge werkloosheid is ook dit een factor die tot herbezinning noopt.

Ten derde acht het kabinet het onjuist regels in stand te houden die niet, of slechts tegen aanzienlijke kosten, te controleren en te handhaven zijn. Uit de praktijk blijkt dat verschillende onderdelen van de vigerende regelingen in aanzienlijke mate worden overtreden of ontweken. Tegen geconstateerde overtredingen wordt noch strafrechtelijk (tegen niet-vergunninghouders), noch bestuursrechtelijk (tegen vergunninghouders) stelselmatig opgetreden. Hierdoor heeft het systeem in ernstige mate aan geloofwaardigheid verloren. Consequente handhaving zou slechts mogelijk zijn tegen aanzienlijk hogere uitvoeringslasten. Daarmee rijst de vraag of de kosten van het handhaven wel opwegen tegen de baten gelegen in de doeleinden van de regeling.

### 2.1. Heroverweging

De hiervoor genoemde constatering hebben reeds in de vorige kabinetsperiode aanleiding gegeven tot een bezinning op de doelstellingen en de effecten van de geldende regelingen.

Het resultaat van deze reflectie is neergelegd in een heroverwegingsnota, welke als bijlage bij de hierna te melden adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad (SER) en het CBA is gepubliceerd.

Kort samengevat waren de conclusies van deze nota:

A) Voor particuliere arbeidsbemiddeling hebben de doelstellingen die aan de huidige regulering ten grondslag liggen hun waarde niet behouden, dan wel worden deze ook via andere regelgeving beschermd. Er is eigenlijk geen aanleiding om particuliere arbeidsbemiddelaars anders te behandelen dan andere ondernemers, en derhalve zou het vergunningstelsel voor arbeidsbemiddeling dan ook kunnen vervallen. Het Verdrag nr. 96 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) schept echter (als enige factor) de plicht tot een vergunningstelsel voor arbeidsbemiddeling.

B) Voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten behoudt uitsluitend de bestrijding van fraude met premies en belastingen haar waarde als doelstelling van overheidsoptreden. Daar deze doelstelling ook

op andere wijze geïnstrumenteerd kan worden, is dit op zichzelf onvoldoende reden om degenen die arbeidskrachten ter beschikking stellen anders dan anderen te behandelen door hen aan een vergunningplicht te onderwerpen.

Het toenmalige kabinet heeft de conclusies van de heroverwegingsnota overgenomen en in de Nota «Meer werk, weer werk» (kamerstukken II 1993/94, 23 406) aangekondigd de particuliere arbeidsbemiddeling en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten vergaand te willen dereguleren.

In november 1993 is advies gevraagd aan de SER en aan het CBA. Begin januari 1994 is over een alternatieve regeling voor de bestrijding van fraude met premies en belasting bij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten een advies gevraagd aan de Sociale Verzekeringsraad (SVr).

## *2.2. Adviezen SER, CBA en SVr*

In zijn advies (SER publicatie 94/07) wijst de SER voor wat betreft arbeidsbemiddeling op de plicht die het ILO-verdrag nr 96 op Nederland legt om een vergunningstelsel te hebben. De SER is unaniem van mening dat dit stelsel in de praktijk sober en ruimhartig moet worden uitgevoerd.

In dit kader is de SER unaniem voor handhaving van het verbod om aan een werkzoekende een tarief voor verleende arbeidsbemiddeling in rekening te brengen, zij het dat de SER de mogelijkheid van ontheffing van dit verbod wil openen.

Voor wat betreft het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (uitzenden) is de SER verdeeld. Een deel van de SER, grotendeels bestaande uit werknemers, is voorstander van handhaving van de vergunningplicht, en stelt dat, indien deze zou verdwijnen, enkele gedragsnormen voor uitzendbureaus op andere wijze in de wetgeving moeten worden vastgelegd. Een ander deel van de SER, grotendeels bestaande uit werkgevers, is voorstander van afschaffing van de vergunningplicht.

Het eerstgenoemde deel van de SER bepleit specifieke normen voor intermediairs met betrekking tot de belemmering van mobiliteit van werknemers; eveneens voor de verhouding tussen de beloning van ingeleende arbeidskrachten en eigen personeel. Tevens stelt dit deel voor om aan het toestaan van uitleningen van langer dan 6 maanden rechtspositive voorwaarden te verbinden.

Unaniem bepleit de SER handhaving van het verbod voor intermediairs om arbeidskrachten ter beschikking te stellen aan een bedrijf waar een collectief arbeidsconflict heerst.

Het CBA heeft zich in zijn antwoord op de adviesaanvraag beperkt tot het bericht dat de werkgevers- en de werknemersgeleding zich aansluiten bij de respectieve in de SER ingenomen standpunten.

De SVr heeft in zijn advies van 15 december 1994 afgezien van advisering in engere zin en zich beperkt tot het geven van een inventarisatie van de diverse modaliteiten voor vrijwaring met de daaraan zijns inziens verbonden voor- en nadelen.

## *2.3. Standpunt naar aanleiding van het SER-advies*

Mede naar aanleiding van de voorwaarde welke het grotendeels uit

werknemers bestaande deel van de SER adviseerde te verbinden aan het vervallen van de maximum termijn heeft het huidige kabinet verband gelegd met de op 4 december 1995 uitgebrachte Nota Flexibiliteit en Zekerheid (kamerstukken II 1995/96, 24 543). Een belangrijk deel van de in deze nota vervatte voorstellen is bij brief van 4 december 1995 voor advies voorgelegd aan de Stichting van de Arbeid.

De Stichting van de Arbeid stelde op 3 april 1996 unaniem een advies vast inzake onder meer de rechtspositie van arbeidskrachten op zogenoemde flexibele contracten, waaronder de uitzendkrachten. De Stichting adviseert dat, wanneer deze op verbetering van de rechtspositie gerichte voorstellen zijn ingevoerd, het vereiste van een vergunning voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten alsmede de daarmee verbonden maximum-termijn voor het uitzenden van een arbeidskracht kunnen vervallen.

Het kabinet neemt dit advies over en is bij de opzet van dit wetsvoorstel uitgegaan van de wenselijkheid van zo vergaand mogelijke deregulering. Alleen waar de wenselijke ordening nog door de overheid te stellen regels vergt, wordt van dit uitgangspunt afgeweken. Aldus wordt in dit wetsvoorstel een specifieke regulering voor intermediairen op de arbeidsmarkt in zekere, zij het verminderde, mate gehandhaafd. Voor arbeidsbemiddeling omdat de genoemde verdragsverplichting dit thans nog vergt. Voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten omdat het kabinet – mede naar aanleiding van de advisering – van oordeel is dat het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt alsmede het belang van een correcte incasso van loonbelasting en sociale premies een zekere specifieke ordening wenselijk maken.

### **3. Resterend systeem van ordening intermediairen**

#### *3.1. Arbeidsbemiddeling*

Verdrag nr. 96 van de ILO bepaalt in de artikelen 10 en 11 (deel III) dat bemiddelingsbureaus die voor hun bemiddeling betaling vragen:

- a. onderworpen moeten zijn aan toezicht van de bevoegde autoriteit,
- b. een vergunning moeten bezitten, en
- c. slechts beloning en kosten in rekening mogen brengen volgens een door de bevoegde autoriteit goedgekeurde schaal.

Wordt het bemiddelingsbureau gedreven met winst oogmerk, dan is een «jaarlijkse» vergunning nodig. Over de hoogte van de tarieven laat het ILO-verdrag zich niet uit. Dat wordt aan de bevoegde autoriteit overgelaten.

Dit verdrag is door Nederland voor de tweede maal geratificeerd bij akte van 4 februari 1992, die op 13 februari 1992 bij de ILO is gedeponneerd. Opzegging is niet eerder mogelijk dan tegen 2002. Nederland heeft arbeidsbemiddeling in de zin van dit Verdrag steeds beschouwd overeenkomstig de definitie van arbeidsbemiddeling zoals deze in artikel 1, lid 1, onder h, van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 is opgenomen.

Het kabinet is met de adviesorganen van oordeel dat, naast de verplichting voortvloeiend uit het verdrag, een noodzaak om het gedrag van particuliere arbeidsbemiddelaars te beïnvloeden slechts op een enkel punt aanwezig is. Dit wetsvoorstel gaat daarom uit van handhaving van de thans geldende regulering. Deze wordt overgenomen uit het nog niet vervallen deel van de Arbeidsvoorzieningswet 1990, met slechts enkele wijzigingen van technische aard. De regulering voldoet aan het minimaal door het verdrag voorgeschreven niveau.

In de adviesaanvraag aan de SER was voorgesteld om de bestaande regelingen ten aanzien van het (niet-)beïnvloeden van collectieve

arbeidsconflicten en het vragen van vergoedingen aan werkzoekenden te laten vervallen. De adviesorganen adviseren de regulering op deze punten te handhaven.

Het verbod om bemiddeling te verlenen tot het plaatsen van een werkzoekende in een bedrijf waar een collectief arbeidsconflict heerst wordt zowel door de SER als door de Stichting van de Arbeid unaniem gekenmerkt als noodzakelijk voor het handhaven van goede arbeidsverhoudingen. Beide colleges adviseren het thans in artikel 85, lid 2, onder b, van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 neergelegde verbod te continueren.

Het kabinet erkent het belang van dit verbod voor het bewaren van goede arbeidsverhoudingen. Daarom neemt het kabinet dit advies over.

Met betrekking tot het vragen van een vergoeding aan een werkzoekende wijst de SER op de navolgende afweging. Enerzijds bestaat de mogelijkheid dat de intermediairs actiever zullen gaan zoeken naar mogelijk voor hun cliënt geschikte vacatures waardoor de arbeidsparticipatie wordt vergroot. Anderzijds zal de ongelijkheid tussen werkzoekenden in kansen bij het zoeken naar werk kunnen toenemen. Waar de werkloosheid zich concentreert aan de zogenoemde onderkant van de arbeidsmarkt weegt de SER de toename van ongelijkheid in kansen zwaar en adviseert hij het bestaande verbod te handhaven, doch de mogelijkheid van een ontheffing te introduceren.

Het ILO-verdrag kent de mogelijkheid om beloning en kosten in rekening te brengen aan een werkzoekende, doch slechts onder de voorwaarde dat dit geschiedt volgens een schaal goedgekeurd of vastgesteld door de bevoegde autoriteit.

Het kabinet erkent dat door afschaffing van het verbod de ongelijkheid in kansen van werkzoekenden kan toenemen. Bovendien brengt de door het ILO-verdrag voorgeschreven schaal, alsook de door de SER gesuggerede ontheffing, aanzienlijke uitvoeringslasten met zich. Dit nog afgezien van het feit dat het moeilijk zal zijn criteria te ontwikkelen voor de beoordeling of al dan niet ontheffing van het verbod moet worden verleend.

Het kabinet heeft daarom, alles tegen elkaar afwegende, ervoor gekozen het verbod te handhaven.

Er zij aan herinnerd dat het vergunningensysteem voor particuliere arbeidsbemiddeling uitsluitend wordt gehandhaafd, omdat en zolang de ILO Nederland daartoe verplicht. Vanwege de verdragsverplichting wordt de status quo gecontinueerd.

Voorts wordt hier gememoreerd dat in de Arbeidsvoorzieningswet 1996 niet meer sprake is van een speciale functie van het CBA jegens de niet-openbare arbeidsbemiddeling.

Het kabinet is van mening dat het status quo karakter van het vergunningensysteem, gepaard aan het vervallen van de zogenoemde «regie-functie» van het CBA, gevolgen dient te hebben voor de bevoegdheid van het CBA om nadere regels te geven voor de vergunninghouders. Genoemde wijzigingen in de situatie maken het niet passend dat de verordenende bevoegdheid van het CBA betrekking zou hebben op dezelfde materie als in de Arbeidsvoorzieningswet 1990. De materie die het CBA door middel van nadere regels kan ordenen, dient uitsluitend betrekking te hebben op het functioneren van het vergunningensysteem als zodanig. Te denken valt aan het vaststellen van procedures e.d. Essentiële gedragsnormen voor vergunninghouders behoren in deze nieuwe situatie niet via de verordenende bevoegdheid van het CBA te worden vastgelegd. Het verbod om arbeidskrachten ter beschikking te stellen aan een bedrijf waar een arbeidsconflict heerst en het verbod om

aan een werkzoekende een tegenprestatie voor de arbeidsbemiddeling te bedingen hebben dan ook in de wet zelf een plaats gevonden.

### 3.1.1. «Impresario's»

Ingevolge het bepaalde in het tweede lid van artikel 77 van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 is het verlenen van bemiddelingsdiensten welke niet zijn gericht op het tot stand brengen van een arbeidsovereenkomst, doch op een vrijere arbeidsverhouding, voor wat betreft kunsten, amusement en beroepssport met arbeidsbemiddeling gelijkgesteld.

Daar het hier geen arbeidsbemiddeling in eigenlijke zin betreft, wordt de vergunning niet voorgeschreven door het meergenoemde verdrag van de ILO. De SER wijst evenwel op het feit dat in deze sector de arbeidskrachten voor het verwerven van inkomen veelal in zeer sterke mate afhankelijk zijn van de intermediair, alsmede op de omstandigheid dat de vergunningplicht nog pas gedurende korte periode in deze sector geldig is, zodat er nog geen sprake kan zijn van een reële toetsing van de regulerende werking van dit stelsel. De SER adviseert daarom (overgangs)maatregelen te treffen dan wel het vergunningstelsel voor de sector te handhaven. Uit het als bijlage bij het SER-advies gevoegde advies van de Sectorcommissie Artiesten en Musici (een adviescommissie van het CBA) blijkt dat de organisaties van werkgevers en werknemers in de sector kunsten en amusement met klem hebben aangedrongen op handhaving gedurende tenminste enkele jaren van het vergunningensysteem voor intermediairen in deze sector.

Het kabinet laat daarom deze gelijkstelling ongewijzigd voortbestaan, waardoor voor deze sector het vergunningvereiste in stand blijft. Indien op een later tijdstip mocht blijken dat het vergunningstelsel in deze sector niet langer nodig of effectief is, dan zal alsnog tot afschaffing worden overgegaan. Hierboven is uiteengezet dat de bevoegdheid van het CBA om gedragsregels voor de vergunningplichtige dienstverleners vast te stellen vervalft. In de algemene maatregel van bestuur, waarbij voor de vergunning inzake bepaalde categorieën werkzoekenden regels worden gesteld, kan tegemoet gekomen worden aan de speciale wensen ten aanzien van flexibiliteit van deze sector.

### 3.2. *Ter beschikking stellen van arbeidskrachten*

Zoals vermeld in paragraaf 3.1. heeft Nederland de werkingssfeer van het ILO-Verdrag nr 96 steeds gezien als congruent met de definitie van arbeidsbemiddeling in de Nederlandse wetgeving. Met betrekking tot het ter beschikking stellen van arbeidskrachten acht het kabinet zich dan ook niet gebonden aan een uit internationaal recht volgende verplichting van een vergunningensysteem. Zoals eerder vermeld acht het kabinet in navolging van de adviesorganen geen redenen meer aanwezig om de ondernemers die deze dienst op de arbeidsmarkt aanbieden aan een vergunningvereiste te onderwerpen. Wel blijft de bestrijding van fraude met belasting en premies doelstelling van beleid. Het is echter een oneigenlijk gebruik van het instrument vergunning om dit te hanteren voor een doelstelling die ook langs andere weg bereikt kan worden.

Naast de doelstelling fraude-bestrijding geeft ook het belang van de goede verhoudingen op de arbeidsmarkt aanleiding om het ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan een zekere regulering te onderwerpen. De voorstellen voor de resterende regulering komen hierna aan de orde.

Het kabinet is van oordeel dat wanneer zoals voorgesteld het vergunningvereiste voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten vervalft, er geen aanleiding is de bevoegdheid van het CBA om nadere



regels te geven te handhaven. De gedragsnormen die voor het ter beschikking stellen worden vastgelegd, het «onderkruipersverbod» (zie paragraaf 3.2.2) en de «loonverhoudingsnorm» (zie paragraaf 3.2.3) worden daarom beide in de wet opgenomen.

### 3.2.1. Inlenersaansprakelijkheid en vrijwaring

Zoals eerder aangeduid is de inlenersaansprakelijkheid, die uit artikel 16a CSV, onderscheidenlijk artikel 34 van de Invorderingswet 1990 voortvloeit, een belangrijke bouwsteen van het fraudebeleid. Deze aansprakelijkheid van degene die gebruik maakt van aan hem ter beschikking gestelde arbeidskrachten blijft dan ook als beginsel gehandhaafd. Onder de huidige regeling kan de inlener zich van deze aansprakelijkheid bevrijden door te voldoen aan twee voorwaarden: hij moet het inlenen melden aan zijn bedrijfsvereniging, én hij moet de arbeidskrachten alleen betrekken van een houder van een vergunning voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Wanneer aan beide voorwaarden is voldaan, vervalt de aansprakelijkheid. In een aantal gevallen behoeft thans maar aan één voorwaarde te worden voldaan. Met het oog daarop spreekt het huidige artikel 16a CSV over «een aan die werkgever verleende vergunning ..... zo deze vergunning is vereist». Het vereiste van een vergunning geldt niet voor het zogenoemde collegiaal hulpbetoon, bedoeld in artikel 1, lid 3, onder a, en de zogenoemde naservice bij een geleverde zaak, bedoeld in artikel 1, lid 3, onder b, van de Arbeidsvoorzieningswet 1990.

Ten gevolge van dit wetsvoorstel zal de vergunning voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten vervallen. Deze vergunning zal dus niet meer haar rol als constituerend element in de vrijwaring kunnen vervullen. Het kabinet onderkent echter dat er ten behoeve van een flexibele personeelsvoorziening wel behoefte is aan een instrument waarmee het bedrijfsleven (met inbegrip van de non-profit-sector) dat van ingeleende arbeidskrachten gebruik maakt de aan het inlenen verbonden aansprakelijkheid hanteerbaar kan maken. Daarom opent dit wetsvoorstel de mogelijkheid dat de inlener gebruik kan maken van een speciale geblokkeerde rekening (een g-rekening), in grote lijnen overeenkomend met het gebruik van de g-rekening door de bonafide aannemer in de ketenaansprakelijkheid (anders dan bij de ketenaansprakelijkheid het geval is, zal in het kader van de inlenersaansprakelijkheid het zogenoemde doorstorten niet geoorloofd zijn; dit aspect zal hierna nog nader worden toegelicht). De inlener zal zijn aansprakelijkheidsrisico kunnen afdekken overeenkomstig de nieuwe regeling voor vrijwarende stortingen op g-rekeningen, zoals voorzien in het op 28 september 1996 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende wetsvoorstel tot invoering van de opdrachtgeversaansprakelijkheid en de kopersaansprakelijkheid in de confectiesector en invoering van een vrijwaringsregeling in de ketenaansprakelijkheid (kamerstukken II 1996/97, nr. 25 035, nr. 2). Uitgangspunt is dat de nieuwe regeling van de inlenersaansprakelijkheid zoveel mogelijk op dezelfde leest geschoeid dient te worden als de regeling van de ketenaansprakelijkheid. Dit vooral om te voorkomen dat ondernemers er in de toekomst nog belang bij kunnen hebben inlening van arbeidskrachten voor te stellen als aanneming van werk en omgekeerd; door dit belang weg te nemen, kan een belangrijk aantal geschillen, waarvan de afdoening een zware uitvoeringslast alsmede een niet geringe belasting van de rechterlijke macht oplevert, voortaan worden voorkomen. Voor het zoveel mogelijk wegnemen van het onderscheid tussen de inleners- en de ketenaansprakelijkheid valt ook veel te zeggen op grond van de overweging dat zich in de praktijk vele situaties voordoen die zozeer op elkaar lijken dat het onderscheid tussen inlening van arbeidskrachten en

aanneming van werk ternauwernood gemaakt kan worden en dat een verschil in juridische consequenties moeilijk te rechtvaardigen is.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt met zoveel woorden vastgelegd dat, ingeval doorlening van arbeidskrachten plaatsvindt, zowel de doornlerer als degene die personeel inleent van een doornlerer eveneens als inlener aansprakelijk is op dezelfde wijze als geldt voor het normale geval van inlening annex uitlening, nl. indien de uitlening geschiedt door de werkgever van de desbetreffende arbeidskracht en de inlener de hem ter beschikking gestelde arbeidskrachten daadwerkelijk onder zijn toezicht of leiding tewerkstelt. Hoewel dit, wat betreft de doornlerer, mogelijk reeds kan worden aangenomen op grond van de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB 22 juni 1994, nr. 1993/111, RSV 1995/45), verdient het ter wille van de zekerheid en de duidelijkheid de voorkeur een en ander zowel voor de doornlerer als voor degene die arbeidskrachten inleent van een doornlerer in de wet zelf vast te leggen. Deze gelijkstelling is gerechtvaardigd en noodzakelijk om fraude op loonbelasting- en sociale-premiegebied, alsmede met betrekking tot de in verband met de ter beschikkingstelling van arbeidskrachten verschuldigde omzetbelasting, te voorkomen. Degene die feitelijk beschikt over arbeidskrachten dient aansprakelijk te worden gehouden voor de voldoening van de loonbelasting- en premieverplichtingen die corresponderen met die feitelijke beschikkingsmacht. Eenzelfde benadering geldt met betrekking tot de terzake van de terbeschikkingstelling verschuldigde omzetbelasting, welke overigens veelal door de inlener in mindering kan worden gebracht op zijn omzetbelastingsschuld. Door het scheppen van de hiervoor bedoelde duidelijkheid worden pogingen tot ontwijking van de inlenersaansprakelijkheid voorkomen, met als gevolg dat zich op dit vlak geen onnodige geschillen zullen voordoen.

Het op de hiervoor omschreven wijze rekening houden met het gegeven dat in de praktijk doorlening nu eenmaal voorkomt, houdt niet in dat het verschijnsel «doorlening» in zijn algemeenheid als een normale en aanvaardbare figuur binnen het functioneren van de arbeidsmarkt kan worden beschouwd. De praktijk wijst uit – de voor zover bekend overigens vrij zeldzame gevallen waarin doorlening plaatsvindt tussen bonafide partijen en waarbij niet gevreesd hoeft te worden voor de niet-nakoming van de verplichtingen op het vlak van de belasting en sociale premies niet te na gesproken – dat doorlening meestal plaatsvindt als onderdeel van de activiteiten van malafide intermediairs, koppelbazen, wier ondernemingen veelal een kort bestaan leiden en doorgaans eindigen in faillissement met achterlating van belangrijke bedragen aan niet-betaalde belasting- en premieschulden. Hieraan wordt de consequentie verbonden dat de inlener die op uitzendbasis arbeidskrachten inleent van doornleneren, niet op dezelfde wijze als degene die rechtstreeks arbeidskrachten inleent van hun werkgever, gebruik zal kunnen maken van het g-rekeningenstelsel en dat het zogenaamde doornstorten in het kader van de inlenersaansprakelijkheid niet geoorloofd zal zijn. Dat betekent dat een inlener zijn aansprakelijkheid ter zake van de inlening alleen zal kunnen verminderen door het verrichten van vrijwarende stortingen op de g-rekening van degene die de formele werkgever is, de uitlener. Als uitlener kan, gezien de daaraan in het eerste lid van de artikelen 16a CSV en 34 Invorderingswet 1990 gegeven definitie, uitsluitend de (formele) werkgever van de uitgeleende arbeidskrachten worden beschouwd.

Indien – in doorleensituaties – de doornlerer dat wenst, kan hij zijn risico aansprakelijk te worden gesteld voor de door de werkgever/uitlener verschuldigde belasting en sociale premies afdekken door een voldoende hoog bedrag te storten op de g-rekening van de uitlener. Aan de doornlerer als zodanig zal echter door de Belastingdienst en het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) niet de mogelijkheid worden geboden een

g-rekening te openen waarop de uiteindelijke inlener, die arbeidskrachten heeft ingeleend van de doorlener, stortingen kan doen ter afdekking van het aansprakelijkheidsrisico. Mocht de doorlener tevens als aannemer optreden en werk uitbesteden aan een of meer opvolgende onderaannemers, dus zich bevinden in een situatie waarop de ketenaansprakelijkheid van toepassing is en hij in dat kader al wel beschikt over een g-rekening, zullen de Belastingdienst en het Lisv er niet mee akkoord gaan de reikwijdte van de ter zake bestaande g-rekeningovereenkomst uit te breiden tot doorleensituaties. Een en ander zal overeenkomstig de in de artikelen 16a CSV en 34 Invorderingswet 1990 opgenomen delegatiebepalingen worden geregeld bij ministeriële regeling. Het resultaat is dat een inlener die arbeidskrachten leent van een doorlener zijn aansprakelijkheidsrisico niet kan afdekken door het verrichten van stortingen op een g-rekening van een doorlener.

Daarmee wordt het de laatstbedoelde inlener nog niet geheel onmogelijk gemaakt zijn aansprakelijkheidsrisico af te dekken door stortingen op een g-rekening te verrichten. Niet uitgesloten is namelijk de mogelijkheid dat de laatstbedoelde inlener dergelijke stortingen verricht, als het ware met een boog om de doorlener heen, op de g-rekening van de werkgever/uitlener. Daartoe zal wel een overeenkomst moeten bestaan tussen die inlener en de uitlener, een overeenkomst die op civielrechtelijke gronden slechts tot stand kan komen met deelname aan de overeenkomst door de doorlener; deze zal er immers mee akkoord moeten gaan dat de vergoeding die de uiteindelijke inlener hem, de doorlener, schuldig is voor het doorlenen van arbeidskrachten, ten dele feitelijk niet aan hem wordt uitbetaald, maar namens hem op de rekening van de uitlener wordt voldaan.

Voorts bestaat de mogelijkheid voor de uiteindelijke inlener, zoals die ook bestaat voor de inlener die inleent van de werkgever van de uitzendkrachten, om zijn aansprakelijkheidsrisico af te dekken het verrichten van zogenoemde rechtstreekse stortingen bij de Belastingdienst en het Lisv ter delging van de belasting- en premieschulden waarvoor die inlener aansprakelijk is. Ook in dit geval zal die inlener er verstandig aan doen hieromtrent een overeenkomst met de doorlener te sluiten omdat ook hier een deel van de door die inlener aan de doorlener verschuldigde vergoeding feitelijk niet aan die doorlener wordt voldaan.

Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat de sector van de uitzendondernemingen en uitleenbedrijven geenszins verplicht is de inleners de mogelijkheid aan te reiken om gebruik te maken van het g-rekeningenstelsel of de mogelijkheid tot rechtstreeks storten. Voor zowel uitleners als inleners kan een kosten-batenanalyse tot de slotsom voeren dat men van die mogelijkheden geen gebruik wenst te maken.

Verder staat het de sector uitzend- en uitleenbedrijven uiteraard vrij om – naast deze mogelijkheid om wettelijke vrijwaring te verkrijgen – aan hun cliënten, het inlenende bedrijfsleven, een op privaatrechtelijke leest geschoeide regeling aan te bieden. Het is het kabinet bekend dat de branche-organisatie van uitzendbureaus in samenwerking met de betrokken uitvoeringsinstantie een regeling in voorbereiding heeft, waarbij de deelnemende uitzendbureaus frequent periodiek worden getoetst op hun betalingsgedrag en de soliditeit van hun financiële positie. Aan deze privaatrechtelijke regeling kan geen wettelijke vrijwaring verbonden. Wel kan ook langs deze weg het risico van de inlenersaansprakelijkheid voor het inlenende bedrijfsleven worden gereduceerd en hanteerbaar worden gemaakt.

#### Internationale aspecten

Met betrekking tot de werking van de voorgestelde inlenersaansprake-

lijkheidsregeling in het buitenland, kan – wellicht ten overvloede – nog het volgende worden opgemerkt.

De aansprakelijkheid van de inlener voor de belasting en de sociale verzekeringspremies die de werkgever/uitlener ter zake van het ter beschikking stellen van werknemers verschuldigd is, is in de aansprakelijkheidswetgeving niet territoriaal beperkt. Daarom is op de situatie waarin een Nederlandse werkgever/uitlener, in het kader van uitlening, werknemers aan een buitenlandse inlener ter beschikking stelt, de inlenersaansprakelijkheid volledig van toepassing. De buitenlandse inlener kan zich – net zoals een Nederlandse inlener – vrijwaren van de aansprakelijkheid door middel van een storting van de met de inlening samenhangende belasting en sociale verzekeringspremies op de g-rekening van de werkgever/uitlener. In de memorie van toelichting bij het hiervoor genoemde wetsvoorstel 25 035 is op het internationale aspect uitvoerig ingegaan.

Aan de extra-territoriale werking van de inlenersaansprakelijkheid staat in de visie van het kabinet het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 18 mei 1995 (zaak C-327/92, Rheinhold en Mahla N.V.) echter niet in de weg.

Voor het antwoord op de vraag of de werkgever/uitlener in Nederland premies en belasting verschuldigd is, zijn naar Nederlands recht de woonplaats van de werknemer en de plaats waar de werkzaamheden worden verricht bepalend. Internationale regelingen knopen in beginsel aan bij de plaats waar de werkzaamheden worden verricht. Het laatste geldt ook voor de inzake de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten verschuldigde omzetbelasting. Deze regelingen bevatten daarnaast veelal ook voorschriften betreffende detachering van werknemers. In die situatie kunnen werknemers, die tijdelijk werkzaam zijn in het buitenland, onder bepaalde voorwaarden toch onderworpen blijven aan de Nederlandse wetgeving. Dit geldt ook in de situatie dat sprake is van het ter beschikking stellen van werknemers aan derden.

### 3.2.2. Het «onderkruipersverbod»

Naast het anti-fraudebeleid hebben ook andere bestanddelen van de adviezen het kabinet aanleiding gegeven om in dit wetsvoorstel een zekere mate van regulering van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten op te nemen.

Evenals bij de particuliere arbeidsbemiddeling wil het kabinet gehoor geven aan het unanieme pleidooi van de SER en van de Stichting van de Arbeid om het verbod om arbeidskrachten ter beschikking te stellen aan een bedrijf waar een arbeidsconflict heerst te continueren. De adviesorganen zijn op verschillende gronden van oordeel dat het geen pas geeft wanneer door het ter beschikking stellen van arbeidskrachten het verloop van een collectief arbeidsconflict wordt beïnvloed. Daarom wordt het handhaven van het huidige verbod noodzakelijk geacht voor de bescherming van goede arbeidsverhoudingen.

Het kabinet is het eens met de hier weergegeven opvatting: Het schaadt de arbeidsverhoudingen wanneer een onderneming waarin gestaakt wordt, de aan zijn bedrijf toegebrachte schade en daardoor de kracht van de staking tracht te beperken door het inlenen van ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Het sluitstuk daarvan is dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in dergelijke situaties verboden moet zijn.

Daarom wordt in dit wetsvoorstel het verbod gehandhaafd.

### 3.2.3. De «loonverhoudingsnorm»

Thans is in de (door het CBA vastgestelde) Regeling voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten een systeem vastgelegd

betreffende de verhouding tussen de lonen van de ingeleende arbeidskrachten en die van de vergelijkbare eigen werknemers in dienst van het inlenende bedrijf. Dit systeem komt er in essentie op neer dat, behalve wanneer in een cao anders is bepaald, de ter beschikking gestelde arbeidskracht overeenkomstige lonen en overige vergoedingen dient te ontvangen als de werknemers van de inlener die in gelijke of gelijkwaardige functie werkzaam zijn. De toevoeging «behalve wanneer in een cao anders is bepaald» wijst erop dat deze regel alleen tot gelding komt buiten het cao-gebied en in het «buitengebied» een vangnetfunctie vervult.

Deze bepaling strekt er toe dat de arbeidsvoorwaarden van de ingeleende arbeidskrachten geen versturende invloed hebben op het bij de inlener vigerende systeem van arbeidsvoorwaarden. Het arbeidsverhoudingenstelsel is het te beschermen belang.

De Stichting van de Arbeid heeft in haar advies van 3 april 1996 inzake Flexibiliteit en Zekerheid unaniem bepleit deze regel te handhaven.

Een wetsbepaling omtrent de verhoudingen in de beloning lijkt niet te passen in de huidige opvattingen over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het privaat domein en het publiek domein. Niettemin heeft het kabinet oog voor de versturende werking op het loonpeil en op de arbeidsverhoudingen welke kan uitgaan van het gebruik van ter beschikking gestelde arbeidskrachten, wanneer zij een loon ontvangen dat afwijkt van de beloning van het personeel in rechtstreekse dienst van de inlener. Daardoor kan het gehele stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming via het sluiten van cao's onnodig onder druk komen te staan. Het kabinet wil een dergelijke consequentie vermijden. Daarom heeft het kabinet in haar reactie op dit advies van de Stichting, brief van 21 mei 1996 (Kamerstukken II 1995/96, 24 543, nr. 3) verklaard deze gedragsnorm te willen continueren. Dit wetsvoorstel bevat dan ook een bepaling omtrent de loonverhouding tussen ter beschikking gestelde arbeidskrachten en de vergelijkbare werknemers van de inlener.

Het vervallen van de vergunningplicht en van de strafbaarstelling heeft tot gevolg dat sanctionering van de resterende regels niet meer een zaak is van het verantwoordelijke bestuur of van het strafrecht. Degene die zich geschaad acht door een overtreding van een regel kan zich terzake tot de burgerlijke rechter wenden.

#### 3.2.4. Sectorspecifieke regelingen

Een deel van de SER adviseert om voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de wet de mogelijkheid op te nemen om bij algemene maatregel van bestuur ten aanzien van een bepaalde sector een verbod of een speciaal regime voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten vast te stellen. De Stichting van de Arbeid heeft in haar advies deze gedachte unaniem overgenomen.

Het kabinet acht deze mogelijkheid eveneens gewenst. Een dergelijk specifiek regime kan zeker nuttig zijn ter correctie van ongewenste situaties op de arbeidsmarkt. Te denken valt hierbij aan situaties waarin een dermate sterke onevenwichtigheid bestaat tussen vraag en aanbod dat daardoor de werkzoekenden in te grote mate afhankelijk worden van de intermediair. De wenselijkheid om de mogelijkheid tot een ingreep te hebben wordt nog groter wanneer daadwerkelijk misstanden optreden, zoals bijvoorbeeld «zwarte» betaling, het niet nakomen van cao-verplichtingen, incorrecte afdrachten, of het stelselmatig overtreden van andere algemeen geldende wetten. Wanneer in dergelijke bijzondere omstandigheden de gebruikelijke handhavingsmechanismen tekort schieten, acht het kabinet de mogelijkheid om in te grijpen noodzakelijk.

Het instellen van een specifiek regime veroorzaakt een verandering in de normaal geldende regulering en is daarom slechts gerechtvaardigd bij (dreiging) van ernstige schade aan de goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of aan het belang der betrokken arbeidskrachten. Dit wetsvoorstel opent de mogelijkheid dat, indien schade aan de zoëven genoemde belangen optreedt of dreigt, bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde sectoren of bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt, hetzij regels worden gesteld die dan zullen gelden voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in bedoelde sector of segment, hetzij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten wordt onderworpen aan een vergunning van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het zwaardere middel van de (partiële) vergunningplicht zal eerst worden ingezet wanneer blijkt dat het lichtere middel, het vaststellen van specifieke gedragsnormen, onvoldoende corrigerend effect heeft.

Van deze mogelijkheid zal gebruik worden gemaakt om een overgangsregeling te treffen voor de bouwnijverheid. In deze sector is het ter beschikking stellen van arbeidskrachten sinds 1970 verboden geweest. Zoals in de nota Flexibiliteit en Zekerheid is vermeld zal deze overgangsregeling gelden tot 1 januari 1998.

### 3.2.5. Implementatie EG-richtlijn

In artikel 21 van de Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996 is gevolg gegeven aan de richtlijn nr. 91/383/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 juni 1991 (PbEG L 206) ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid op het werk van de werknemers met arbeidsbetrekkingen voor bepaalde tijd of uitzendarbeidsbetrekkingen. Deze richtlijn verplicht de lidstaten de nodige maatregelen te nemen opdat de inlenende onderneming aan het uitzendbureau een omschrijving geeft van de verlangde beroepskwalificaties en de kenmerken van de arbeidsplaats en tevens de nodige maatregelen te nemen dat het uitzendbureau deze gegevens ter kennis van de uitzendkracht brengt. Daar het onderhavige wetsvoorstel de enige plaats in de Nederlandse wetgeving is waar aan uitzendbureaus specifieke verplichtingen worden opgelegd, wordt van dit wetsvoorstel gebruik gemaakt om het laatste deel van deze verplichting te implementeren. Bij de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

### 3.2.6. Andere kaders voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Naast de in dit wetsvoorstel vervatte resterende noodzakelijke ordening voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten gelden voor de betrokken verleners van deze diensten tevens bepalingen die reeds uit andere wet- en regelgeving voortvloeien.

Zo hebben de uitzendbureaus bij het beheren van hun bestanden van vacatures en van werkzoekenden rekening te houden met de bepalingen van de Wet op de persoonsregistraties. Voorts heeft het in de Wet op de ondernemingsraden neergelegde adviesrecht van de OR terzake van het groepsgewijs inlenen van arbeidskrachten rechtstreekse invloed op de dagelijkse praktijk van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

De wetgeving inzake de scheepvaart en het beroepsvervoer kent bepalingen die voorschrijven dat ondernemers in deze sectoren hun activiteiten slechts mogen uitoefenen met personeel in eigen dienst. Dit komt materieel neer op een verbod van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in deze sectoren.

Ook partijen bij een collectieve arbeidsovereenkomst kunnen nadere kaders aangeven voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ter nadere ordening van de verhoudingen in hun sector.

#### **4. Niet terugkerende punten van regulering**

##### *De tijdelijkheid*

In 1970 is het beginsel van de tijdelijkheid geïntroduceerd. Het was gericht op het tegengaan van aanzienlijke substitutie van arbeid in rechtstreekse dienstbetrekking door uitzendarbeid. In de sedertdien verlopen kwart eeuw werd steeds meer onderkend dat een onderneming snel en flexibel moet kunnen voorzien in een onverwachte behoefte aan extra personeel. De maatschappelijke ontwikkelingen hebben laten zien dat het inlenen van arbeidskrachten van een derde, zonder dat met deze arbeidskrachten een arbeidsovereenkomst wordt gesloten, in deze wens voorziet. Bovendien is de vrees, dat de rechtstreekse dienstbetrekking en masse vervangen zou worden door flexibeler arbeidsrelaties, ongegrond gebleken.

Het blijkt dat zeker 90% van de uitzendingen door uitzendbureaus worden beëindigd vóórdat de maximum termijn is bereikt. Dit wijst er op dat althans in dit segment van de markt een natuurlijke rem op langer durende ter beschikkingstellingen bestaat.

Tegelijkertijd vertonen de activiteiten van detacheerbedrijven een sterke groei. Dit zijn ondernemingen die werknemers, die een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde of bepaalde tijd hebben, ter beschikking stellen buiten het vergunningen regime om en dit veelal voor aanmerkelijk langer dan de toegestane maximum termijn.

Voeg daarbij dat van de 10% uitzendingen die wegens het bereiken van de 6 maanden termijn worden afgebroken een, onbekend doch vermoedelijk aanzienlijk, aantal uitzendingen via ontwijkingsconstructies feitelijk langer dan de maximum termijn wordt voortgezet, dan is duidelijk dat er in andere segmenten van de markt toch behoefte bestaat aan langer durende ter beschikkingstelling van arbeidskrachten.

Uit deze ontwikkelingen blijkt dat de maximum termijn als instrument om vast werk te beschermen slechts een (zoals boven weergegeven) zeer beperkte functie heeft.

Daar komt bij dat voor arbeidsvoorzieningsmaatregelen, waarbij de figuur van het ter beschikking stellen wordt gebruikt als instrument om de intrede op de arbeidsmarkt van moeilijk plaatsbare werkzoekenden te vergemakkelijken, zoals de «regeling experimenten met inzet van uitkeringsgelden» en de zogenoemde «banenpools», de maximum termijn een hinderlijk knelpunt vormt.

Een deel van de SER heeft bepleit om, in het geval dat de maximum termijn zou komen te vervallen, een rechtsvermoeden op te nemen dat voor de ter beschikkinggestelde die langer dan zes maanden bij dezelfde inlener werkzaam is, een arbeidsovereenkomst tussen de ter beschikkinggestelde en de terbeschikkingsteller ontstaat. Voorts adviseert dit deel van de raad wettelijk te bepalen dat slechts bij cao van de loondoorbetalingsplicht (artikel 1638d BW) mag worden afgeweken.

Beide voorstellen zijn door het kabinet overgenomen en nader uitgewerkt in de Nota Flexibiliteit en Zekerheid. Daarin wordt onder meer voorgesteld om in het BW een (weerlegbaar) rechtsvermoeden op te nemen inhoudende dat degene die gedurende drie maanden voor een ander arbeid verricht vermoed wordt met die ander een arbeidsovereenkomst te hebben gesloten. Voorts wordt voorgesteld om de arbeidsrelatie die in het spraakgebruik wordt aangeduid als «uitzendovereenkomst» aan te merken als een arbeidsovereenkomst. Verder wordt in deze nota voorgesteld te bezien hoe de mogelijkheid om af te wijken van de

risicoverdeling tussen werkgever en werknemer kan wijzigen naar gelang het tijdsverloop van de arbeidsovereenkomst.

Over deze voorstellen uit de Nota Flexibiliteit en Zekerheid is, zoals vermeld, advies gevraagd aan de Stichting van de Arbeid. De Stichting van de Arbeid heeft in haar unaniem advies van 4 april 1996 met betrekking tot de rechtspositie van uitzendkrachten aanbevelingen gedaan, welke het kabinet overneemt.

In het BW zal worden vastgelegd dat de «uitzendovereenkomst» een species van de arbeidsovereenkomst is. Daarbij zal gedurende de eerste 26 weken waarin arbeid is verricht de arbeidsovereenkomst beëindigd kunnen worden door beëindiging van de opdracht door de inlener. Daarna gelden de algemene regels voor het beëindigen van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Voorts zal het risico van loondoorbetaling na zes maanden slechts bij cao kunnen worden uitgesloten. Deze voorstellen zijn uitgewerkt in het voorstel van wet Flexibiliteit en zekerheid.

Gelet op de verbetering van de rechtspositie van uitzendkrachten die op basis van laatstgenoemd wetsvoorstel tot stand komt, acht het kabinet het vervallen van de tijdelijkheidseis voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten alleszins aanvaardbaar.

## **5. Effecten van het wetsvoorstel**

### *Effecten voor de uitvoeringsorganisatie*

Het vergunningensysteem voor arbeidsbemiddeling wordt, materieel ongewijzigd, gecontinueerd. Op dit punt wordt de status quo gehandhaafd.

Door het afschaffen van het vergunningvereiste voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten vervallen de werkzaamheden verbonden aan behandeling van de aanvragen voor deze vergunningen. Bij het Landelijk Bureau Arbeidsvoorziening zijn thans circa vijf personen met deze taak belast.

Voorts vervallen bij de Arbeidsinspectie de werkzaamheden inzake de controle op de naleving door de vergunninghouders. Hiermee zijn thans circa 10 mensjaren gemoeid. Wanneer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot het doen verrichten van onderzoek, bedoeld in artikel 14 van het wetsvoorstel, wordt daarentegen weer een thans niet te schatten extra beroep op de Arbeidsinspectie gedaan.

### *Effecten voor het bedrijfsleven*

Ten aanzien van arbeidsbemiddeling wordt de bestaande praktijk gecontinueerd. Dit deel van het wetsvoorstel brengt derhalve geen wijziging in de voor bedrijven geldende verplichtingen. Financiële effecten voor het bedrijfsleven zijn derhalve afwezig.

Ten aanzien van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten is enerzijds sprake van een verlichting van de huidige situatie, waarin steeds een vergunning moest worden aangevraagd. Er zijn thans 1200 vergunningen voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten afgegeven. Het vervallen van het vergunningvereiste leidt zonder meer tot lastenverlichting voor het betreffende bedrijfsleven die, wanneer uitgegaan wordt van een verhouding tussen door de vergunning-aanvrager en door de vergunning-verlenende instantie te maken kosten van tien staat tot één, geschat kan worden op minimaal enkele miljoenen gulden.

Als enige nieuwe verplichting is in artikel 10 opgenomen de bepaling inzake de informatie betreffende de veiligheid. Deze informatie is voor personeelsleden op arbeidsovereenkomst reeds verplicht. In verreweg de meeste gevallen zal het bepaalde in artikel 10 niet tot meerkosten voor het inlenende bedrijf leiden, omdat het een kopie betreft van informatie die ook reeds aan het eigen personeel beschikbaar wordt gesteld. Voor zover



dit niet het geval is, zullen aanmerkelijke onderdelen van de informatie reeds voor het selecteren van geschikte personeelsleden moeten zijn verzameld en beschreven, zodat ook hier geen sprake kan zijn van aanmerkelijke meerkosten.

Verder kan worden opgemerkt dat de openstelling van de zogenoemde g-rekening voor de inlenende bedrijven die daarvan gebruik zullen maken, enige verzwaring van administratieve lasten met zich brengt.

Per saldo is de verwachting dat uit dit wetsontwerp een vermindering van de lasten van het bedrijfsleven van enkele miljoenen gulden zal voortvloeien. Dit bedrag staat los van de niet goed in geldbedragen uit te drukken allocatie-winst door middel van een verbeterde aanpassing van de omvang van de arbeidsinzet in verhouding tot de productie die met het onderhavige wetsontwerp binnen bereik komt.

#### *Effecten voor arbeidskrachten*

Overigens is het kabinet van mening dat afschaffing van de vergunning-vereiste voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten niet leidt tot afname van het beschermingsniveau van de flexibele arbeidskracht. Het vergunningensysteem voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten had niet in eerste instantie de bescherming van de uitzendkracht als doel. Waar een verband met bedoelde rechtspositie natuurlijk niet ontkend kan worden, meent het kabinet dat door het wetsvoorstel Flexibiliteit en zekerheid zeker zodanige verbeteringen in de rechtspositie van uitzendkrachten worden aangebracht, dat uitzendkrachten op het punt van de mogelijkheid om naleving van hun aanspraken in rechte af te dwingen in gelijke positie met andere werknemers komen. Erkend moet worden dat civielrechtelijke handhaving voor wat betreft vorderingen verband houdend met de rechtspositie van flexibele arbeidskrachten veelal plaats zal moeten hebben vanuit economisch ongelijke uitgangspositie. Mede om die reden is gekozen voor de voorziening opgenomen in artikel 14 van het wetsvoorstel.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 1. Begripsbepalingen**

In onderdeel d wordt een definitie gegeven van het begrip arbeidsbemiddeling. De omschrijving is gelijk aan die in de Arbeidsvoorzieningswet 1990. Arbeidsbemiddeling heeft alleen betrekking op het tot stand brengen van arbeidsovereenkomsten of ambtelijke aanstellingen. Het behulpzaam zijn bij andere overeenkomsten tot het verrichten van arbeid valt hier niet onder. In het vierde lid is hierop een uitzondering gemaakt. Het betreft de dienstverlening met het doel de totstandkoming van overeenkomsten te bevorderen tot het verrichten van arbeid, niet zijnde arbeidsovereenkomsten, ten behoeve van beroepsbeoefenaars op het gebied van kunsten, amusement en beroepssport onder het begrip arbeidsbemiddeling gebracht. De achtergrond van deze gelijkstelling is toegelicht in paragraaf 3.1.1. van het algemene deel van deze toelichting.

In onderdeel e wordt een definitie gegeven van het begrip ter beschikkingstelling van arbeidskrachten. Er is aangesloten bij de bestaande omschrijving van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de Arbeidsvoorzieningswet 1990. Het begrip is ruimer dan het voorzien in uitzendovereenkomsten als bedoeld in titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek (na aanneming van het wetsvoorstel Wet Flexibiliteit en zekerheid). Voor deze omschrijving is niet van belang of de persoon, die ter beschikking gesteld wordt, in een arbeidsverhouding tot de ter beschikkingstellende staat, hoewel dat meestal wel het geval zal zijn. In afwijking van de omschrijving in de Arbeidsvoorzieningswet 1990 is het

vereiste van «in diens onderneming» komen te vervallen. Voor de ruime definitie, waarop in het derde lid uitzonderingen worden gemaakt, is dit element niet van betekenis en onnodig beperkend.

In het tweede lid wordt het begrip arbeidsbemiddeling ingeperkt. Het gaat er met name om, dat het plaatsen van advertenties in communicatiemedia er niet onder valt. In het derde lid wordt uitgewerkt wat niet onder ter beschikking stellen van arbeidskrachten wordt verstaan. Onderdeel c van dit artikellid regelt, dat intra-concern uitlenen niet valt onder de regels die van toepassing zijn voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, die in deze wet zijn opgenomen. Hiertoe is aangesloten bij het begrip ondernemer in de zin van de Wet op de ondernemingsraden (artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van die wet: ondernemer is de natuurlijke persoon of rechtspersoon die een onderneming in stand houdt).

## **Artikel 2. Vergunning voor niet-openbare arbeidsbemiddeling**

Arbeidsbemiddeling is ingevolge dit artikel slechts toegestaan met een vergunning. Op deze wijze wordt het toezicht op bemiddelingsbureaus, waarvan het ILO-verdrag nr. 96 uitgaat, vorm gegeven. Zowel arbeidsbemiddeling met als zonder winstoogmerk is aan het vergunningsvereiste onderworpen. In het tweede lid wordt de arbeidsbemiddeling die in een wet is geregeld uitgesloten van de vergunningsplicht. Zo'n regeling in de wet biedt dan voldoende regulering.

Ten aanzien van de verenigbaarheid van het in dit artikel opgenomen vergunningsvereiste met het gemeenschapsrecht wordt het volgende opgemerkt. Het vrij verrichten van diensten kan slechts worden beperkt door regelingen die hun rechtvaardiging vinden in het algemeen belang en die gelden voor ieder persoon of onderneming die op het grondgebied van de lid-staat waar de dienst wordt verricht werkzaam is, voor zover dit belang niet wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de lid-staat waar hij is gevestigd. Artikel 59 van het EG-verdrag staat er niet aan in de weg, dat een lid-staat die een vergunning eist van ondernemingen die arbeidsbemiddeling verrichten een in een andere lid-staat gevestigde dienstverrichter die dergelijke werkzaamheden op zijn grondgebied uitoefent, verplicht aan deze voorwaarde te voldoen (Zaak 279/80, Webb, jur. 1981, 3305) Omdat het in dit artikel opgenomen vergunningsvereiste geen onderscheid maakt naar een dienstverlener gevestigd in Nederland of een andere lid-staat en met dit vergunningvereiste een algemeen belang wordt beschermd, dat ook met het ILO-verdrag nr. 96 wordt gediend, is dit vereiste verenigbaar met het gemeenschapsrecht.

## **Artikel 3. Verplichtingen vergunninghouder**

In het eerste lid wordt het de vergunninghouder verboden aan de werkzoekende een tegenprestatie te vragen voor de verleende arbeidsbemiddeling. Dit verbod om geen tegenprestatie te vragen komt overeen met de huidige Regeling voor de arbeidsbemiddeling door derden (Stcrt. 1992, 25, laatstelijk gewijzigd d.d. 11 maart 1993, Stcrt. 63). Deze regeling heeft in de praktijk geen problemen opgeroepen, en maakt overigens ook deel uit van de bestaande gedragscodes van brancheorganisaties. Hoewel het ILO-verdrag nr. 96 niet tot deze norm verplicht is om deze reden deze norm nu in de wet opgenomen (zie ook paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze toelichting).

Het onderkruipersverbod in het tweede lid verbiedt de vergunninghouder om te bemiddelen voor arbeidskrachten bij een bedrijf waar een arbeidsconflict heerst.

In het derde lid wordt bepaald dat de vergunninghouder alle personen die hij bemiddelt gelijk behandelt. Hiermee wordt beoogd nadrukkelijk als

norm te stellen, dat bij de arbeidsbemiddeling niet mag worden gediscrimineerd.

#### **Artikel 4. Vergunning voor bepaalde categorieën**

Dit artikel biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur ten aanzien van bepaalde categorieën van werkzoekenden of werkgevers nadere regels te stellen. Het betreft nadere regels bij de vergunningverlening als in dit hoofdstuk bedoeld. Dit hoofdstuk is voor het overige ook bij deze vergunningen van toepassing. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op nadere regels voor de arbeidsbemiddeling in de kunst- en cultuursector. Nadere regelgeving kan ook noodzakelijk zijn voor arbeidsbemiddeling van zeelieden, waarvoor in het ILO-verdrag nr. 9 aparte bepalingen zijn opgenomen. Dit verdrag zal binnenkort worden herzien, maar zal ook na herziening nog kunnen leiden tot speciale voorschriften voor intermediairen, die zich bezig houden met plaatsing en werving van zeelieden. Nadere regelgeving kan noodzakelijk zijn wegens de specifieke kenmerken van de zeescheepvaart.

#### **Artikel 5. Beschikkingbevoegdheid**

In het eerste lid wordt bepaald welk orgaan van de arbeidsvoorzieningsorganisatie bevoegd is te beslissen over het geven van een vergunning. Het Centraal Bestuur krijgt de beschikkingsbevoegdheid. Het tweede lid geeft het Centraal Bestuur de bevoegdheid nadere regels te stellen voor de voorschriften die aan de vergunninghouder worden opgelegd.

Het derde lid geeft aan welke inhoud die voorschriften in ieder geval hebben. Het betreft vooral aan de vergunninghouder op te leggen administratieve verplichtingen, zoals voor het bewaren van de vergunning. Bij de uitwerking van deze voorschriften zal rekening moeten worden gehouden met het evenredigheidsbeginsel in zin van het gemeenschapsrecht (zie het bij artikel 2 genoemde arrest Webb). Daarin wordt uitgesproken, dat artikel 59 EG-verdrag er niet aan in de weg staat, dat een lid-staat die een vergunning eist van ondernemingen die diensten, als arbeidsbemiddeling, verrichten, een in een andere lid-staat gevestigde dienstverrichter die dergelijke werkzaamheden op zijn grondgebied uitoefent, verplicht aan deze voorwaarde te voldoen. Dit geldt ook indien deze over een door de staat van vestiging afgegeven vergunning beschikt, met dien verstande evenwel dat de lid-staat waar de dienst wordt verricht, bij het onderzoek van de aanvraag en bij de afgifte van de vergunning geen enkel onderscheid maakt op grond van de nationaliteit of de plaats van vestiging van de dienstverrichter en rekening houdt met de bewijsstukken, die in lid-staat van vestiging reeds zijn verschaft. Dit betekent, dat het Centraal Bestuur bij de beslissing omtrent de verlening van een vergunning rekening zal houden met bewijsstukken en waarborgen die de aanvrager voor de uitoefening van zijn werkzaamheden in de lid-staat van vestiging reeds heeft verschaft. Dit kan in de regels op grond van het tweede lid worden bepaald.

De procedures rond de vergunningaanvraag zullen grotendeels beheerst worden door de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het wordt niet noodzakelijk geacht in deze wet van de Awb afwijkende beslistermijnen op te nemen.

#### **Artikel 6. Weigering vergunning**

Artikel 6 bepaalt dat een aanvraag slechts op limitatieve gronden kan worden geweigerd. Een vergunning mag slechts worden geweigerd, indien de gegronde vrees bestaat dat de regels bedoeld in artikel 3 of 5, tweede lid, zullen worden overtreden, of dat anderszins het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of het belang van goede

verhoudingen op de arbeidsmarkt zal worden geschaad. Door te eisen dat de negatieve verwachting «gegrond» is, wordt aan de vergunningverlener de plicht opgelegd argumenten te geven voor zijn negatieve verwachting. Deze argumenten dienen niet alleen overtuigend te zijn voor de vergunningverlener zelf, maar ook voor anderen. Ten aanzien van de zinsnede «dat anderszins het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of het belang van de betrokken arbeidskrachten zal worden geschaad» wordt opgemerkt dat de anderszinsbepaling het Centraal Bestuur opdraagt het toebrengen van schade aan genoemde belangen tegen te gaan. Onder meer kan aanleiding tot weigeren van een vergunning bestaan, indien een vergunningaanvrager weet of redelijkerwijs kan weten dat door zijn activiteiten regelmatig en stelselmatig wordt bevorderd dat arbeidsrelaties worden aangegaan waarbij geldende rechtspositionele regels niet in acht worden genomen (waaronder ook begrepen de cao-voorschriften).

#### **Artikel 7. Intrekking vergunning**

Het Centraal Bestuur is bevoegd een verleende vergunning weer in te trekken. Dit artikel somt hiertoe de gronden op. De onder a genoemde grond is een gebruikelijke. Voor de toepassing van onderdeel b gelden dezelfde overwegingen, als die hiervoor in de toelichting op artikel 6 zijn genoemd.

#### **Artikel 8. Loonverhoudingsnorm**

De achtergrond van deze bepaling is toegelicht in paragraaf 3.2.3 van het algemene deel van de toelichting. Deze norm is noodzakelijk, indien werknemers niet onder een cao vallen, waarin afspraken gemaakt zijn over de beloning. Het is in feite een nadere bescherming, voor het geval de werkzaamheden worden verricht in omstandigheden, waar voor de ter beschikking gesteld arbeidskrachten geen cao geldt en waar ook de cao van het inlenende bedrijf daarin niet voorziet. De norm geldt ook niet, indien bij of krachtens wet is bepaald wat de beloning voor de ter beschikking gestelde arbeidskracht is. Daarbij valt met name te denken aan de wettelijke regelingen voor gesubsidieerde arbeid, zoals de Wet inschakeling werkzoekenden.

Met de term «overeenkomstige lonen» wordt in dit artikel bedoeld op loonbetaling in dezelfde schaal als welke van toepassing is op gelijke of gelijkwaardige functies in de inlenende onderneming. Voorts is het degene die arbeidskrachten ter beschikking stelt alleen toegestaan aan ter beschikking gestelde arbeidskrachten vergoedingen voor reizen, reiskosten, pensioenkosten, koffiegeld en ander noodzakelijk te achten kostenvergoedingen toe te kennen, voor zover werknemers in dienst van de inlenende onderneming in soortgelijke omstandigheden eveneens aanspraak daarop kunnen doen gelden. Hiermee is het begrip «overige vergoedingen» nader aangeduid.

#### **Artikel 9. Verbod ter beschikking stellen bij arbeidsconflict**

Krachtens dit artikel is het voor degene die arbeidskrachten ter beschikking stelt verboden, voor zover aan hem bekend is of redelijkerwijs bekend kan zijn dat in een bedrijf of onderneming of een gedeelte daarvan, een werkstaking, uitsluiting of bedrijfsbezetting bestaat, arbeidskrachten ter beschikking te stellen voor het verrichten van werkzaamheden in het bedrijf of die onderneming, ofwel dat gedeelte daarvan, waar de werkstaking, uitsluiting of bedrijfsbezetting heerst (het zogenaamde onderkruipersverbod). De formulering van dit artikel is grotendeels gelijk aan die van artikel 93 van de Arbeidsvoorzieningswet 1990. De achtergrond is, dat voorkomen moet worden, dat met het ter

beschikking stellen van de arbeidskrachten de effectiviteit van het stakingsmiddel en daarmee de arbeidsverhoudingen worden verstoord. Er kan niet ter beschikkingstellen van arbeidskrachten niet getreden worden in een onderneming bestaande arbeidsconflict. Uitgangspunt is, dat de arbeidskrachten niet worden aangetrokken of worden ingezet met het oog op het arbeidsconflict en voor de werkzaamheden, die door de stakers normaliter worden verricht. De bepaling ziet er zowel op toe, dat «zittende» uitzendkrachten het verloop van de staking niet beïnvloeden door neergelegd werk van stakers over te nemen als dat gedurende de staking geen nieuwe uitzendkrachten worden aangetrokken (deze uitleg is laatstelijk nog gegeven door de President van de rechtbank Roermond d.d. 2 juli 1996, KG 1996/257).

### **Artikel 10. Informatie veiligheid**

Deze bepaling is opgenomen in de Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996 (artikel 21). De strekking is bij te dragen aan de veiligheid en gezondheid op het werk van werknemers, die als uitzendkracht werkzaam zijn. Daarvoor is noodzakelijk, dat informatie beschikbaar is over de specifieke kenmerken van arbeidsplaats en de noodzakelijk beroepskwalificatie. In de Arbeidsomstandighedenwet (artikel 4, vijfde lid) is geregeld, dat de inlenende onderneming deze informatie moet verstrekken aan degene, die de werknemers ter beschikking stelt. In dit artikel wordt voorgeschreven, dat degene, die ter beschikking stelt deze informatie doorgeeft aan de arbeidskracht, die voor de werkzaamheden bij de inlener beschikbaar wordt gesteld. Een dergelijk voorschrift, dat tot doel heeft de belangen van de arbeidskrachten die worden uitgezonden te beschermen, past bij de normstelling in dit hoofdstuk.

### **Artikel 11. Speciaal regime**

Dit artikel biedt de basis om nadere sectorspecifieke regels te stellen voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Dat dit regime ook betrekking kan hebben op segmenten van de arbeidsmarkt, maakt het mogelijk het speciale regime te beperken tot een bepaalde regio. In paragraaf 3.2.4 van het algemene deel van de toelichting is hierop ingegaan. In het eerste lid wordt aangegeven welke belangen dit noodzakelijk maken: de goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of het belang van de betrokken arbeidskrachten.

Een dergelijk specifiek regime kan zeer nuttig zijn ter correctie van ongewenste situaties op de arbeidsmarkt. Te denken valt aan situaties waarin een onevenwichtigheid bestaat tussen vraag en aanbod waardoor de werkzoekenden in te grote mate afhankelijk worden van de intermediair. De wenselijkheid om de mogelijkheid tot een ingreep te hebben wordt nog groter wanneer daadwerkelijk misstanden optreden, zoals bijvoorbeeld «zwarte» betaling, het niet nakomen van cao-verplichtingen, incorrecte afdrachten, of het stelselmatig overtreden van andere algemene wetten. Van deze mogelijkheid zal gebruik worden gemaakt om een overgangsregeling te treffen voor de bouwnijverheid. In deze sector is het ter beschikking stellen van arbeidskrachten sinds 1970 verboden.

De regels in de algemene maatregel van bestuur kunnen een ordeningskarakter hebben of normen bevatten die tussen partijen moeten worden gehandhaafd. Het tweede lid opent de mogelijkheid, dat voor bepaalde categorieën ook een vergunningstelsel wordt geïntroduceerd. Omdat de noodzaak van een dergelijke ordening door onderzoek van de Arbeidsinspectie kan blijken, ligt het voor de hand de vergunning, als uiterste middel, door Onze Minister te laten verstrekken, die de uitvoering daarvan aan die zelfde Arbeidsinspectie zal opdragen.

Er wordt vanuit gegaan dat de noodzaak van een verscherpt regime in

beginsel tijdelijk zal zijn om te kunnen bijdragen aan herstel van het evenwicht op de arbeidsmarkt. Voorts zal de overgangsregeling voor de bouwsector tijdelijk gelden. De op grond van dit artikel vast te stellen algemene maatregel van bestuur zal bepalingen bevatten, die een tijdelijke werkingsduur hebben.

#### **Artikel 12. Aanwijzing toezichthouders**

Op grond van dit artikel is het toezicht op de naleving van deze wet opgedragen aan de door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij besluit aangewezen ambtenaren (in de praktijk werkzaam bij de Arbeidsinspectie). De redactie van dit artikel is aangepast aan de derde tranche Algemene wet bestuursrecht (Abw), conform de aanpassing aan de Abw van artikel 116 van de Arbeidsvoorzieningswet 1990.

#### **Artikel 13. Bevoegdheden toezichthouders**

Ingevolge dit artikel zijn de toezichthouders bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner.

#### **Artikel 14. Onderzoek op terrein ter beschikking stellen van arbeidskrachten**

Conform artikel 18a van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag kan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, indien uit onderzoek blijkt dat de bepalingen in hoofdstuk 3 van die wet niet nageleefd worden, hiervan mededeling doen aan de betrokken arbeidskracht, aan de betrokken werkgever, aan de ondernemingsraad en aan de daarvoor naar zijn oordeel in aanmerking komende organisaties van werkgevers en werknemers. Een dergelijke bevoegdheid past ook in deze wet en is daarom opgenomen in dit artikel. Enerzijds kan met nader onderzoek (dat overigens ook artikel 13 niet uitsluit) informatie worden verkregen op het terrein van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, op grond waarvan de noodzaak van een speciaal regime kan worden onderbouwd. Anderzijds leent de bevoegdheid om de onderzoeksgegevens ter beschikking te stellen van de genoemde personen en instanties zich zeker ook om de arbeidskracht een sterkere positie te geven in civiele procedures en om de ondernemingsraad zijn bevoegdheden in verband met het inlenen van arbeidskrachten in de onderneming beter inhoud te kunnen laten geven. In verband met deze laatste mogelijkheid om de gegevens van het onderzoek te melden is dit ook apart in deze wet geregeld.

#### **Artikel 15 en 16 Aansprakelijkheid van inleners voor betaling van premie en belasting**

Op de nieuwe regeling van de inlenersaansprakelijkheid voor de sociale verzekeringspremies, de loonbelasting en de omzetbelasting opgenomen in de artikelen 15 en 16 van dit wetsvoorstel welke voorzien in een nieuwe redactie van onderscheidenlijk de artikelen 16a CSV en 34 Invorderingswet 1990, is in paragraaf 3.2.1. van het algemene deel van deze toelichting al uitvoerig ingegaan. Er is voor gekozen de redactie van de artikelen 16a CSV en 34 Invorderingswet 1990 geheel opnieuw vast te stellen. In de eerste plaats om de vrijwaringsregeling voor de inlenersaansprakelijkheid zo nauw mogelijk af te stemmen op de nieuwe regeling van de vrijwaring voor de ketenaansprakelijkheid in de artikelen 16b CSV en 35 Invorderingswet 1990, opgenomen in het wetsvoorstel tot invoering van de opdrachtgeversaansprakelijkheid en de kopersaansprakelijkheid in de confectiesector en invoering van een vrijwaringsregeling in de ketenaan-

sprakelijkheid. In de tweede plaats komt het de duidelijkheid ten goede, te meer daar nu van de gelegenheid gebruik kan worden gemaakt de te regelen onderwerpen over een groter aantal leden te verdelen. Enkele aspecten die nog nadere aandacht verdienen, zijn de volgende.

In het eerste lid is, met het oog op een zo duidelijk mogelijke verdere redactie van de artikelen 16a CSV en 34 Invorderingswet 1990, de term «uitlener» exclusief gekoppeld aan de werkgever (voor de loonbelasting: de inhoudingsplichtige) van de ter beschikking gestelde arbeidskrachten, welke werkgever tevens belastingplichtige is voor de omzetbelasting, uitsluitend of onder meer vanwege de prestatie die bestaat uit de terbeschikkingstelling van zijn werknemer aan derden. In het tweede lid worden de doorlener en degene die inleent van een doorlener duidelijkheidshalve met zoveel woorden gelijkgesteld aan de rechtstreekse inlener, bedoeld in het eerste lid. Opgemerkt dient te worden dat, zoals dat ook thans al het geval is, het in deze leden met betrekking tot de inlenersaansprakelijkheid gehanteerde begrip «ter beschikking stellen van arbeidskrachten» niet geheel dezelfde betekenis heeft als die bewoording in de arbeidswetgeving heeft, thans bij voorbeeld in artikel 1 van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 en in het onderhavige wetsvoorstel in het in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, en derde lid omlijnde begrip «ter beschikking stellen van arbeidskrachten»; de laatstgenoemde bepalingen dienen uitsluitend als begripsbepaling ten behoeve van hoofdstuk 3 van het onderhavige wetsvoorstel en hebben een andere strekking dan het vastleggen van de aansprakelijkheid van inleners voor de voldoening van loonbelasting, omzetbelasting en sociale verzekeringspremies. Het belangrijkste verschil is, dat collegiale uitlening wel onder de aansprakelijkheid valt. Dit is zo geregeld om te voorkomen, dat concurrentievervalsing tussen collegiale uitlening en uitlening door bedrijfsmatige uitzendondernemingen zou kunnen ontstaan. Voorts om te voorkomen, dat de vorm van collegiale uitlening wordt gekozen om onder de aansprakelijkheid uit te komen, terwijl in de huidige situatie voor die uitleen geen vergunning kon worden verkregen.

Omdat de aansprakelijkheid voor de omzetbelasting ter zake van de terbeschikkingstelling door de uitlener/werkgever aan een derde uitsluitend de rijksbelastingdienst aangaat, onderscheidt artikel 34, eerste lid, Invorderingswet 1990 zich van artikel 16a CSV door een slotpassage ter zake van de aansprakelijkheid voor de omzetbelasting. In die passage is tot uitdrukking gebracht dat in de één op één relatie uitlener/inlener, de inlener aansprakelijk is voor de voldoening van de in verband met de terbeschikkingstelling verschuldigde omzetbelasting. Voorts dat – ingeval zich doorlening voordoet – daarnaast in zo'n geval ook de uiteindelijke inlener (die de ingeleende arbeidskracht feitelijk tewerkstelt) aansprakelijk is voor de omzetbelasting die de doorlener, die zijn wederpartij is, verschuldigd is terzake van de zich voordoende ter beschikkingstelling.

Met het oog op het zoveel mogelijk op dezelfde leest als die van de ketenaansprakelijkheid schoeien van de nieuwe regeling van de inleneraansprakelijkheid wordt in het derde lid van de artikelen 16a CSV en 34 Invorderingswet 1990 de premie, bedoeld in artikel 12, tweede lid, CSV onderscheidenlijk de verhoging, bedoeld in de artikelen 21 en 22 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen niet gerekend tot de premie- en belastingschulden waarvoor een inlener aansprakelijk kan worden gesteld. Anders gezegd: in de regeling van de inlenersaansprakelijkheid komt de aansprakelijkheid voor de bestuurlijke boeten die samenhangen met de premie- en belastingverplichtingen te vervallen overeenkomstig de uitzondering die voor die boeten thans reeds in de regeling van de ketenaansprakelijkheid wordt gemaakt.

Het vierde lid bevat de mogelijkheid voor een inlener (dit kan ook een doorlener zijn) om tot het beloop van de door hem op de g-rekening van de uitlener gestorte bedragen een wettelijke vrijwaring te verkrijgen van zijn aansprakelijkheid voor de door de uitlener in verband met de terbeschikkingstelling van zijn arbeidskrachten aan het Lisv verschuldigde premies en aan de Belastingdienst verschuldigde loonbelasting, omzetbelasting en premies. Zoals in paragraaf 3.2.1. van deze memorie is vermeld, is dit vrijwaringsmechanisme, alsmede (in het vijfde lid) de ontzegging van vrijwaring aan de inlener die niet te goeder trouw is, ontleend aan het in wetsvoorstel 25 035 voorgestelde nieuwe vijfde lid van de artikelen 16b CSV en 35 Invorderingswet 1990. Voor een uitgebreidere toelichting daarop zij verwezen naar de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel. In laatstgenoemde paragraaf is voorts reeds uiteengezet dat aan de doorlener in beginsel niet de mogelijkheid zal worden geboden een g-rekening te openen om daarop «g-geld» te ontvangen van een volgende inlener aan wie de doorlener arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld. Mocht een inlener toch betalingen doen op een te name van de doorlener gestelde g-rekening, gelden die betalingen niet als vrijwaredende betalingen als bedoeld in het vierde lid van de artikelen 16a CSV en 34 Invorderingswet 1990. Ingevolge dat lid kunnen immers uitsluitend de door de inlener op de g-rekening van de werkgever/uitlener verrichte stortingen gelden als vrijwaredende stortingen.

Nieuw in de regeling van de inlenersaansprakelijkheid is het zesde lid van de voorgestelde artikelen 16a CSV en 34 Invorderingswet 1990, te weten de disculpatie van aansprakelijkheid van de inlener indien aannemelijk is dat het niet voldoen van de premieschuld of loonbelasting-schuld noch te wijten is aan de uitlener noch aan een inlener. Gesproken wordt van «een inlener» omdat, ingeval doorlening heeft plaatsgevonden, er meer dan een inlener in het geding is. Deze bepaling is eveneens ontleend aan de regeling van de ketenaansprakelijkheid in de artikelen 16b CSV respectievelijk 35 Invorderingswet 1990. Ook hier houdt deze bepaling in dat «de gehele keten schoon moet zijn», dat wil zeggen aan geen enkele van bij de in/uitlening betrokken partijen enig verwijt te maken valt dat de daarmee samenhangende premie- en belasting-schulden niet of niet ten volle zijn voldaan.

Het zevende, achtste en negende lid van het nieuwe artikel 16a CSV hebben geen pendant in het nieuwe artikel 34 Invorderingswet 1990, omdat overeenkomstige bepalingen elders in de belastingwetgeving zijn opgenomen. Artikel 16a, zevende lid (de aansprakelijke kan pas aangesproken worden wanneer de werkgever/uitlener in gebreke is de door hem verschuldigde premie, omzet- of loonbelasting te voldoen) is ontleend aan het bestaande zevende lid van artikel 16b CSV. Het achtste lid (administratievoorschrift met mogelijkheid tot uitwerking bij ministeriële regeling) en negende lid (gelijkstelling aansprakelijke met de werkgever/uitlener voor de toepassing van de artikelen 10 tot en met 16 CSV) van artikel 16a CSV bevatten voortaan de onderwerpen, die thans in de tweede en vierde volzin van het eerste lid van artikel 16a CSV zijn vervat.

Het tiende lid van artikel 16a CSV, dat overeenkomt met zevende lid van artikel 34 Invorderingswet 1990, voorziet – eveneens ontleend aan de regeling van de ketenaansprakelijkheid – in de mogelijkheid bij ministeriële regeling nadere regels te stellen omtrent de toepassing van het vierde lid van de artikelen 16a CSV en 34 Invorderingswet 1990 (met dit verschil dat het achtste lid van artikel 16a CSV mede voorziet in een nadere ministeriële regeling, welke delegatiebepaling thans in het eerste lid van artikel 16a CSV is opgenomen).



De in het elfde lid van artikel 16a CSV en in het achtste lid van artikel 34 Invorderingswet 1990 neergelegde bepaling (het uitzonderen van aansprakelijkheid van voor de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten indien de desbetreffende werkzaamheden ondergeschikt zijn aan door een uitlener (of een doorlener) met de (uiteindelijke) inlener gesloten overeenkomst van koop en verkoop van een bestaande zaak is ook ontleend aan de regeling van de ketenaansprakelijkheid (in het vierde lid, onderdeel b, van de artikelen 16b CSV en 35 Invorderingswet 1990) en duidelijkshalve, alsmede met het oog op een zoveel mogelijk eenvormig regime voor de inleners- en de ketenaansprakelijkheid, in de voorgestelde bepalingen opgenomen.

In het tweede onderdeel van de artikelen 15 en 16 van dit wetsvoorstel wordt, door het invoegen in het eerste lid van de artikelen 16f CSV en 34 Invorderingswet 1990 van een verwijzing naar artikel 16a CSV, onderscheidenlijk artikel 34 Invorderingswet 1990, de verhaalsbevoegdheid van de ene inlener op de andere alsmede de daarbij toe te passen verdeelsleutel voor de aansprakelijkheidsschuld uit hoofde van de inlenersaansprakelijkheid vastgelegd. Dit voor gevallen waarin twee of meer inleners aansprakelijk zijn voor de in verband met de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten door de werkgever/uitlener verschuldigde belasting en sociale premies. Zijn twee of meer inleners aansprakelijk voor die belasting en premies inzake dezelfde arbeidskrachten en gedurende dezelfde periode van terbeschikkingstelling, dan zijn zij voor gelijke delen aansprakelijk. Heeft een van de inleners, bijvoorbeeld daartoe aangesproken door het Lisv, meer voldaan dan zijn aandeel bedraagt, dan kan hij voor dat meerdere verhaal nemen op zijn mede-aansprakelijke(n). Echter, de bijdrage van een inlener kan niet meer belopen dan het bedrag waarvoor zijn aansprakelijkheid in concreto bestaat, dat wil zeggen het bedrag waarvoor hij in eerste aanleg aansprakelijk is ten tijde van de verloning van de ter beschikking gestelde arbeidskrachten, vermindert met het bedrag aan vrijwarende stortingen op de g-rekening van de uitlener (of het bedrag van de in eerste aanleg verschuldigde belasting en sociale premies vermindert met de daarop eventueel door middel van rechtstreekse stortingen – betaalde bedragen). Uiteraard is het zo, dat aandelen tot een nominaal gelijk bedrag zich uitsluitend voordoen wanneer de aansprakelijkheid identieke situaties betreft. Voor zover een aansprakelijke een van zijn mede-aansprakelijken afwijkende positie inneemt, ligt dat anders. Bijvoorbeeld indien de werkgever/uitlener twee arbeidskrachten voor twee weken heeft uitgeleend aan een inlener die ten dele optreedt als doorlener, door één van de twee arbeidskrachten voor diezelfde weken door te lenen aan een tweede inlener, dan zullen de doorlener en de tweede inlener gelijkelijk voor de op de laatstbedoelde arbeidskracht betrekking hebbende belasting- en premieschuld over de desbetreffende periode aansprakelijk zijn. Voor dergelijke schulden met betrekking tot de niet doorgeleende arbeidskracht is uiteraard alleen degene die rechtstreeks inleent van de werkgever/uitlener aansprakelijk.

Bij de redactie van de artikelen 15 en 16 van dit wetsvoorstel is ervan uitgegaan dat het wetsvoorstel opdrachtgeversaansprakelijkheid in de confectiesector en vrijwaring in de ketenaansprakelijkheid (kamerstukken II 1996/97, nr. 25 035) in werking zal treden vóór het onderhavige wetsvoorstel.

### **Artikel 17. Wijziging Wet op de economische delicten**

Het betreft hier een technische wijziging van de Wet op de economische delicten, die het gevolg is van de inwerkingtreding van deze wet. De overtreding van de bepalingen in verband met de vergunningen op grond van deze wet is strafbaar gesteld.

## **Artikel 18. Wijziging Arbeidsvoorzieningswet en Invoeringswet**

### *Arbeidsvoorzieningswet 1996*

Artikel 19 van de Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996 regelt, dat de bepalingen over intermediairs in de Arbeidsvoorzieningswet 1990 nog van kracht blijven. Deze wet komt in de plaats van die bepalingen. De betreffende bepalingen kunnen derhalve vervallen. Daarnaast verliezen de bepalingen in de Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996 hun betekenis, omdat ook deze in deze wet zijn opgenomen of omdat de werking daarvan in deze wet is overgenomen. Ook deze bepalingen kunnen dus vervallen. Het tweede lid voorziet hierin.

## **Artikel 21. Overgang**

De vergunningen die zijn afgegeven op grond van Afdeling 2 van hoofdstuk III, paragraaf 3, van de Arbeidsvoorzieningswet 1990, d.w.z. de vergunningen voor arbeidsbemiddeling, worden na de datum van inwerkingtreding van deze wet aangemerkt als vergunningen voor arbeidsbemiddeling op grond van deze wet. Vergunningen voor het ter beschikkingstellen van arbeidskrachten worden in beginsel niet meer afgegeven. De op grond van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 gegeven vergunningen verliezen met de inwerkingtreding van deze wet hun betekenis.

Voor zover in het speciale regime nog wel sprake is van een vergunning voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, zal de verhouding tot de vergunning op grond van de Arbeidsvoorzieningswet 1990, indien noodzakelijk, in het speciale regime moeten worden geregeld. Op dit punt is dus geen overgangsrecht noodzakelijk.

## **Artikel 22. Evaluatie**

Om na enige tijd de effecten in de praktijk van met name de afschaffing van de vergunningsplicht voor het ter beschikkingstellen van arbeidskrachten te kunnen beoordelen is deze evaluatiebepaling opgenomen.

## **Artikel 24. Tijdelijke werking voor arbeidsbemiddeling in culturele en sportsector**

De achtergrond van de tijdelijkheid van deze gelijkstelling van het regime van hoofdstuk 2 van deze wet voor de arbeidsverhoudingen, bedoeld in artikel 1, vierde lid, (culturele en sportsector) wordt toegelicht in paragraaf 3.1.1. van het algemene deel van deze toelichting. Het onderdeel van de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4, dat betrekking heeft op deze arbeidsbemiddeling zal dan ook worden ingetrokken.

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