

Vergaderjaar 2001–2002

28 365

Evaluatie Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERK- GELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 mei 2002

Bijgaand treft u de evaluatie aan van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). De evaluatie is tevens ter informatie aan de Stichting van de Arbeid aangeboden.

Deze wet schrijft een evaluatie voor binnen 3 jaar. De evaluatie gaat over het onderdeel «ter beschikking stellen van arbeidskrachten» (uitzendarbeid). Aan deze evaluatie ligt een onderzoeksrapport en een consultatie van sociale partners ten grondslag. Het onderzoeksrapport is u op 12 juli 2001 (SOZA-01-653) toegezonden.

Grosso modo kan worden gesteld, dat de wet voldoet aan de doelstellingen, zoals meer marktwerking en deregulering. Er is geen directe aanleiding om wetswijzigingen voor te stellen. De diverse gedragsregels functioneren adequaat.

Concreet:

- a. de loonverhoudingsnorm is onverkort van groot belang voor de ordening van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. De technische knelpunten in het CAO-veld en bij AVV-beleid zijn door de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid toereikend aangepakt. Honorering van de recent geuite wens van de ABU om het desbetreffende artikel uit de wet te schrappen/vergaand aan te passen, zou het delicate evenwicht in het arbeidsbestel verstoren. Dit artikel maakt een belangrijk onderdeel uit van het «Flexakkoord» uit 1996. De loonverhoudingsnorm moet derhalve gehandhaafd blijven.
- b. het verbod op het vragen van een tegenprestatie van de uitzendkracht staat buiten kijf.
- c. hetzelfde geldt voor het verbod om arbeidskrachten ter beschikking te stellen bij een arbeidsconflict.
- d. de verplichting om informatie te geven over de veiligheid wordt door het veld als norm breed onderschreven; de naleving is evenwel matig. Inmiddels zijn er diverse acties door het kabinet ondernomen om de werking van dit artikel te verbeteren. Het wetsartikel behoeft geen aanpassing.

- e. De (regeling van de) handhaving van de hiervoor genoemde gedragsregels behoeft geen aanpassing.

Overige aspecten:

- De mogelijkheid om een speciaal regime voor een sector in te stellen moet behouden blijven om eventuele ernstige misstanden te kunnen aanpakken, voor zover zij niet via bestaande instrumenten aangepakt kunnen worden.
- De vrijwaringsregeling voor inleners behoeft geen aanpassing. De wens van de uitzendbranche om hun private initiatieven te promoten tot «wettelijke» vrijwaring kan om een aantal redenen niet worden gehonoreerd.
- Herinvoering van een generiek vergunningenregime is geen optie (en wordt overigens ook niet bepleit door de respondenten, ook al worden er diverse nadelen ervaren vanwege de afschaffing).
- Voor wat betreft selectieve inzet van een vergunningenregime (in een sector of regio) wordt de tot nu gevolgde beleidslijn doorgetrokken: strikte en geconcentreerde handhaving van de overtreding van bestaande wetten, met forse (deels nieuwe) sancties, waaronder een bestuurlijke boete. Verder zijn via **zelf**regulering aanvullende activiteiten gewenst; dat vinden sociale partners ook. De meerwaarde van een vergunning in een sector of regio is bepaald beperkt, terwijl er wel het nodige bij komt kijken. Het risico is groot dat in plaats van gemiddeld circa 4 wetten dan een wet/amvb méér wordt overtreden (het niet hebben van een vergunning; in het verleden was dat voor malafide intermediairs geen belemmering).
- De afschaffing van het zogeheten belemmerverbod geeft weliswaar in sommige praktijksituaties aanleiding tot interpretatievragen, maar die moeten door de rechter worden beantwoord aan de hand van de normen van redelijkheid en billijkheid.

Volledigheidshalve merk ik nog op, dat het onderdeel arbeidsbemiddeling (vergunningplicht) dat eveneens in de Waadi is opgenomen (doch destijds ongewijzigd uit de Arbeidsvoorzieningswet 1996 is overgenomen) geen deel uitmaakt van deze evaluatie. Met betrekking tot dit onderdeel is een wetsvoorstel in voorbereiding om de vergunningplicht voor arbeidsbemiddeling af te schaffen.

Voor het overige verwijs ik u graag naar de evaluatie.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. A. F. G. Vermeend

Evaluatie Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi)

1. Inleiding

Eind jaren negentig heeft het kabinet een aantal maatregelen genomen om de flexibiliteit en de zekerheid op de arbeidsmarkt te bevorderen. Eén van de maatregelen betrof de nieuwe Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), die de positie van private intermediairs op de arbeidsmarkt regelt. De Waadi (Stb. 1998, 306) is op 1 juli 1998 van kracht geworden. De inhoud van deze wet paste in het streven naar deregulering, bevordering marktwerking en opschoning van niet of moeilijk te handhaven regels. Eén en ander in een bredere context met de Wet flexibiliteit en zekerheid die op 1 januari 1999 van kracht is geworden.

In de Waadi wordt onderscheid gemaakt tussen arbeidsbemiddeling en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Bij *arbeidsbemiddeling* (ab) resulteert de dienstverlening van de bemiddelingsorganisatie in een arbeidsovereenkomst tussen de arbeidskracht en de werkgever naar wie is bemiddeld. Bij het *ter beschikking stellen van arbeidskrachten* (tba, *uitzendarbeid*) wordt een arbeidskracht door een intermediair geleverd, zónder dat de arbeidskracht bij de inlenende arbeidsorganisatie in dienst treedt. Krachtens de Wet flexibiliteit en zekerheid (Flexwet) is de uitlener/intermediair de werkgever van de uitzendkracht.

Bij de inwerkingtreding van de Waadi is vastgesteld dat deze wet binnen drie jaar na inwerkingtreding geëvalueerd dient te worden (art. 23). Alleen voor het onderdeel ter beschikking stellen van arbeidskrachten (tba) is de Waadi inhoudelijk anders dan eerdere regelgeving. Daarom heeft de voorliggende evaluatie alleen betrekking op dit onderdeel van de Waadi. In opdracht van het ministerie van SZW heeft Bureau Bartels een onderzoek uitgevoerd naar de *doeltreffendheid en de effecten van de Waadi in de praktijk*. (Dit onderzoek is medio 2001 aan de Tweede Kamer aangeboden). Daarnaast heeft er op 6 november 2001 een bijeenkomst met sociale partners plaatsgevonden over de evaluatie van de Waadi. Op basis van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek en genoemd overleg met sociale partners is voorliggende notitie opgesteld.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Ontwikkelingen op de uitzendmarkt (hoofdstuk 2)
- Vergelijking oude en nieuwe situatie (hoofdstuk 3)
- De gedragsregels van de Waadi in de praktijk (hoofdstuk 4)
- Overige aspecten van de Waadi (hoofdstuk 5).
- In de bijlage wordt uitgebreid ingegaan op het Advies van de Stichting van de Arbeid inzake de verhouding tussen de CAO van de inlener ten opzichte van de CAO van de uitlener.

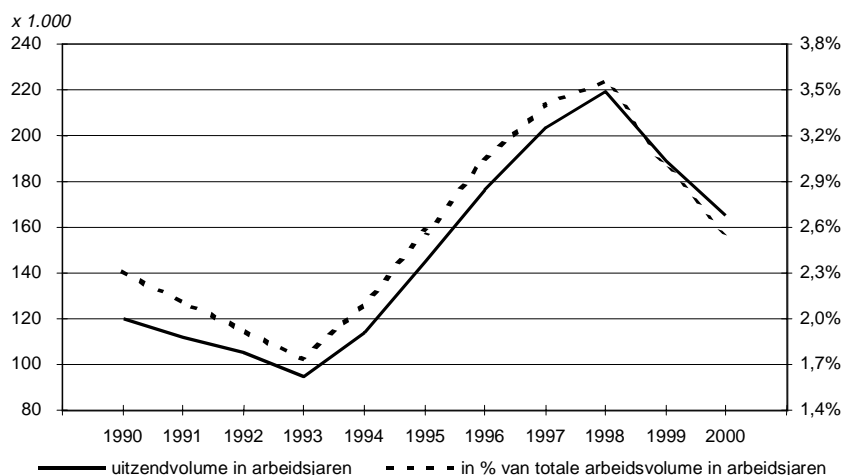
2. Ontwikkelingen op de uitzendmarkt

Dit hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen op de uitzendmarkt en de organisatie van de uitzendbranche.

2.1. Veranderingen na inwerkingtreding Waadi

Economische groei en een toenemende flexibilisering van de economie hebben geleid tot een toenemend belang van flexibele arbeidsrelaties op de arbeidsmarkt. Zo bedroeg in 1998 het aandeel uitzendarbeid in het totaal van de werkgelegenheid circa 3,5%. Ten opzichte van 1993 was dit een verdubbeling. Vanaf 1998 daalt het aandeel. Figuur 1 illustreert dit.

Figuur 1 Absoluut aantal fulltime uitzendbanen en procentueel aandeel in de werkgelegenheid



Bron: SZW, op basis van Kwartaalbericht commerciële dienstverlening (CBS).

Het (geregistreerde)¹ uitzendvolume daalt van 219 000 arbeidsjaren in 1998 naar 189 000 in 1999 en 165 000 in 2000.

Tevens is er sprake van een sterk verminderde groei van de omzet. In 1999 bleef de groei beperkt tot 3% en in 2000 tot 4%, terwijl in 1998 de omzet nog groeide met 18%.

Een belangrijke reden voor de stagnatie van de uitzendmarkt was de krapte op de arbeidsmarkt. Uitzendbureaus kregen te maken met kleinere aantallen inschrijvingen van werkzoekenden (zoals alle werkgevers minder sollicitanten kregen op hun vacatures). Werkzoekenden konden verder in deze arbeidsmarktsituatie hun preferenties wat betreft contractwensen (vaak liever een vaste baan dan een tijdelijke of uitzendbaan²) beter realiseren.

Ook binnen de uitzendrelatie is er een toename zichtbaar naar meer langdurige contracten. In de periode 1998–2000 nam het aantal uitzendovereenkomsten voor bepaalde of onbepaalde tijd (fase 3 en 4 uit de CAO) toe van 35 000 arbeidsjaren in 1999 naar 49 000 in 2000.

Overnames en fusies in de uitzendbranche kwamen in de afgelopen jaren veelvuldig voor.

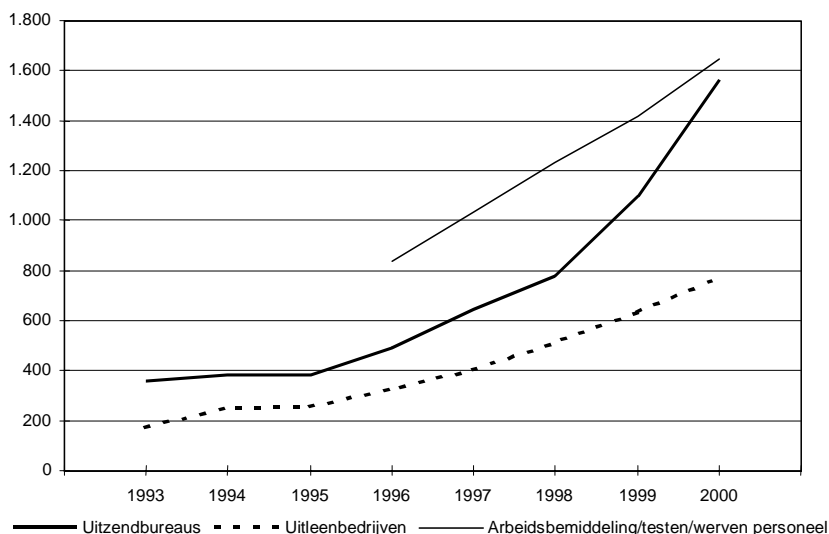
Opmerkelijk is vervolgens (toch) de groei van het aantal uitzendbureaus.

Figuur 2 geeft de ontwikkeling weer van het aantal uitzendbureaus, uitleenbedrijven en bedrijven die zich bezig houden met bemiddeling, testen en/of werven van personeel.

¹ Overigens zij aangetekend dat er een onbekend aandeel niet geregistreerde uitzendarbeid bestaat.

² Zie OSA Trendrapport Aanbod van arbeid 1999.

Figuur 2 De ontwikkeling in het aantal uitzendbureaus, uitleenbedrijven en bedrijven die zich bezig houden met arbeidsbemiddeling, testen en/of werving van personeel, per 1 januari



Bron: CBS, Bedrijven naar aantal werknemers 2000¹

Na invoering van de Waadi (1 juli 1998) is een duidelijke versnelling in de groei van het aantal uitzendbureaus te constateren. Ten opzichte van 1 januari 1998 is dit aantal verdubbeld van 780 naar 1 565 uitzendbureaus per 1 januari 2000.

Ook het aantal uitleenbedrijven alsmede (vooral) het aantal bedrijven die zich bezig houden met arbeidsbemiddeling, testen en werven van personeel is sterk gegroeid in de afgelopen jaren. Op de markt van intermediaire dienstverlening is er steeds meer sprake van branchevervaging. Uitzendbureaus en detacheringbedrijven opereren meer en meer op elkaars terrein en ook arbeidsbemiddeling en reïntegratie maken steeds vaker onderdeel uit van het dienstenpakket. Tenslotte voeren uitzendarbeid tevens in toenemende mate complete projecten voor hun klanten uit.

Hierna gaat het verder alleen over uitzendbureaus of, in termen van de Waadi, om het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

Meer marktwerking was destijds een van de motieven voor invoering van de Waadi. De uitkomsten van het evaluatieonderzoek wijzen in de richting van een samenhang tussen de invoering van de Waadi en het groeiend aantal nieuwe (kleine) toetreders binnen de uitzendbranche. (Er is een statistisch significant verband gevonden in het onderzoek). Terwijl de markt stagneerde en het aandeel van uitzendarbeid in de werkgelegenheid daalde, nam het aantal spelers op de markt (toch) toe.

2.2 Organisatie van de uitzendbranche

De ABU (Algemene Bond Uitzendondernemingen) en de NBBU (Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen) behartigen de belangen van ondernemingen in de uitzendbranche en kennen elk een CAO. Daarbij geldt dat de ABU met name de grotere uitzendbureaus onder zijn leden heeft en het grootste deel van de markt organiseert. Op

¹ Begrippen. Uitzendbureau: omvat uitlenen van personeel dat in dienst is van en betaald wordt door het bureau. Uitleenbedrijven: omvat uitlenen van personeel via arbeidspools; collegiale uitleenbedrijven, d.w.z. eenheden opgericht voor de vorming van een arbeidspool of arbeidsreserve voor de betreffende bedrijven.

grond van cijfers van beide organisaties kan een beeld geschetst worden over de mate waarin de uitzendbranche is georganiseerd. In onderstaande tabel is een aantal kernindicatoren opgenomen met betrekking tot de uitzendmarkt.

Tabel 1 Aantal en aandeel ondernemingen, omzet (in miljard gulden) en uren uitzendarbeid (in miljoenen) in 2000, naar organisatiegraad en totaal

Aspect	Ondernemingen		Omzet		Uitzenduren	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
Georganiseerd (ABU/NBBU)	505	32%	12,0	81%	320	87%
Niet-georganiseerd	1 060	68%	2,8	19%	46	13%
Totale markt	1 565	100%	14,8	100%	366	100%

Bron: CBS, ABU en NBBU

Het overgrote deel van het aantal uitzendbureaus blijkt niet aangesloten te zijn bij de ABU of NBBU. Toch blijkt op grond van het omzetaandeel en het aantal uitzenduren het grootste deel van de markt georganiseerd te zijn. Ruim driekwart van de totale uitzendomzet wordt gerealiseerd door leden van de ABU of NBBU. Het aandeel in het totale aantal uitzenduren is zelfs nog groter. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de aangesloten uitzendorganisaties voornamelijk de wat «grotere» bureaus zijn met vaak meerdere vestigingen. Het feit dat de gemiddelde omzet per georganiseerd lid circa negen keer hoger is dan de gemiddelde omzet van niet-leden is hiervoor illustratief.

Bij deze cijfers kan de volgende kanttekening worden geplaatst. Malafide uitzendbureaus zullen meestal niet georganiseerd zijn en hebben naast «witte» omzet vermoedelijk veel «zwarte» omzet. Het is niet bekend wat hun aandeel is in de totale uitzendomzet.

Het gegeven dat er veel, kleine uitzendondernemingen zijn die niet via de ABU of NBBU zijn georganiseerd, geeft aan dat het voor de ordening binnen de branche van groot belang is of de CAO wel of niet algemeen verbindend is verklaard (zie ook paragraaf 4.1).

3. Vergelijking oude en nieuwe situatie

De regeling waarin de Waadi voor ter beschikking stellen van arbeidskrachten voorziet is tot stand gekomen in nauwe samenhang met de Wet flexibiliteit en zekerheid die onder meer gericht is op de rechtspositie van arbeidskrachten met flexibele contracten, waaronder uitzendovereenkomsten.¹ Onderstaand schema geeft een overzicht van de oude en nieuwe situatie tba na inwerkingtreding van de Waadi in 1998.

Oude situatie tba	Nieuwe situatie tba
<p><i>Arbeidsvoorzieningswet 1990:</i> <i>Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – verbod van tba anders dan voor tijdelijke arbeid en behoudens een vergunning – verbod om arbeidskrachten te belemmeren een arbeidsverhouding met derden aan te gaan – vergunning ter vrijwaring inlener – verbod om arbeidskrachten te leveren aan een bedrijf waar gestaakt wordt (onderkruipersverbod) <p><i>CBA-regelingen:</i></p>	<p><i>Waadi 1998:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – geen vergunningplicht tba, wel mogelijkheid bij AmvB apart sector-regime voor tba in te stellen – géén belemmerverbod om een arbeidsverhouding met derden aan te gaan – instellen mogelijkheid tot openen g-rekening – verbod om arbeidskrachten te leveren aan een bedrijf waar gestaakt wordt (onderkruipersverbod)

¹ De Waadi bevat voor arbeidsbemiddeling nagenoeg geen veranderingen ten opzichte van de oude situatie. Immers voor ab was Nederland op grond van de ratificatie van het IAO-verdrag 96 gehouden aan een systeem van verplichte vergunningen. Met de ratificatie van het IAO-verdrag 181 is echter ook het laten vervallen van het ab-vergunningenstelsel mogelijk geworden. De wetswijziging Waadi, die zich richt op onderdeel arbeidsbemiddeling, zal in het voorjaar bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Oude situatie tba	Nieuwe situatie tba
<ul style="list-style-type: none"> – verbod op tba in de bouwnijverheid – maximum uitzendtermijn van 6 maanden en/of 1000 uren binnen 12 maanden. Geen nieuwe 6-maanden termijn bij een interval < een maand – verbod tegenprestatie te vragen aan werkzoekende – de uitzendkracht verdient een overeenkomstig loon aan dat van een vergelijkbare werknemer tenzij bij CAO anders is bepaald (loonverhoudingsvoorschrift) – bepaling inzake het gelijkelijk diensten te verlenen aan een ieder (discriminatieverbod) 	<ul style="list-style-type: none"> – verbod in bouwnijverheid vervallen, wel overgangsregeling – géén maximum uitzendtermijn – informatieverplichting veiligheid – verbod tegenprestatie te vragen aan werkzoekende – de uitzendkracht verdient een overeenkomstig loon aan dat van een vergelijkbare werknemer tenzij bij CAO anders is bepaald (loonverhoudingsvoorschrift) – géén bepaling inzake het gelijkelijk diensten te verlenen aan een ieder (discriminatieverbod is vervallen)¹

¹ Dit is reeds opgenomen in wetgeving gelijke behandeling.

De belangrijkste verandering als gevolg van de invoering van de Waadi is het vervallen van het vergunningenstelsel voor tba. Hiermee is ook de wettelijke vrijwaring tegen aansprakelijkheid van de inlener komen te vervallen.

4. De gedragsregels in de Waadi

Binnen de Waadi gelden een viertal gedragsregels voor de dienstverlening van uitzendbureaus. Deze regels hebben betrekking op:

- het feit dat uitzendkrachten in beginsel hetzelfde loon en overige vergoedingen ontvangen als het personeel van de inlenende onderneming dat hetzelfde of vergelijkbaar werk doet als de uitzendkracht (de loonverhoudingsnorm). Uitzondering hierop vormen situaties waarin een CAO van toepassing is. Dit kan zowel de CAO van de inlener als de uitzend-CAO zijn (art. 8);
- het verbod op het vragen van een tegenprestatie aan de arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld, het zogeheten betaalverbod (art. 9);
- het verbod om arbeidskrachten ter beschikking te stellen bij een bedrijf waar bijvoorbeeld een staking of arbeidsconflict is (het zogeheten onderkruipersverbod, art. 10);
- het verschaffen van informatie over de verlangde beroepskwalificaties en de veiligheid van de arbeidsplaats aan degene, die ter beschikking gesteld wordt (art. 11) (conform EU-richtlijn nr. 91/383/EG en de Arbwet art. 5, zesde lid).

Hierna worden deze gedragsregels, artikelsgewijze, behandeld.

4.1 Artikel 8. Loonverhoudingsnorm

1. Degene die arbeidskrachten ter beschikking stelt is aan deze arbeidskrachten loon en overige vergoedingen verschuldigd overeenkomstig het loon en de overige vergoedingen die worden toegekend aan werknemers, werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de onderneming bij welke de ter beschikkingstelling plaats vindt.
2. Het eerste lid is niet van toepassing, indien in een collectieve arbeidsovereenkomst, van toepassing op de onderneming die de arbeidskracht ter beschikking stelt, of bij of krachtens wet is bepaald, welk loon en overige vergoedingen degene, die arbeidskrachten ter beschikking stelt, aan die arbeidskrachten verschuldigd is.
3. Het eerste lid is eveneens niet van toepassing, indien op de onderneming bij welke de ter beschikking stelling plaats vindt, een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is, die bepalingen bevat op

grond waarvan de werkgever zich ervan moet verzekeren dat aan arbeidskrachten die aan zijn onderneming ter beschikking gesteld zijn loon en overige vergoedingen worden betaald overeenkomstig de bepalingen van die collectieve arbeidsovereenkomst.

De leden 2 en 3 wijzen erop dat de hoofdregel alleen tot gelding komt buiten het CAO-gebied en in dit buitengebied een vangnetfunctie vervullen. Deze bepaling heeft als resultaat dat de arbeidsvoorwaarden van de ingeleende arbeidskrachten geen versturende invloed hebben op het bij de inlener geldende systeem van arbeidsvoorwaarden. Het arbeidsverhoudingenstelsel wordt beschermd door dit artikel. Wanneer ter beschikking gestelde arbeidskrachten een loon ontvangen, dat afwijkt van de beloning van het personeel in rechtstreekse dienst van de inlener, kan dit immers een versturende werking hebben op het loonpeil en op de arbeidsverhoudingen. Daardoor kan het gehele stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming via het sluiten van CAO's onnodig onder druk komen te staan. Dit moet worden vermeden en om deze reden is de loonverhoudingsnorm bij het inwerking treden van de Waadi gecontinueerd.

Er zijn momenteel (maart 2002) 109 «inleen-CAO's» bij de Stichting Meldingsbureau Uitzendbranche (SMU) aangemeld. Dit aantal is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Deze cao's bevatten bepalingen met betrekking tot uitzendwerk. In de ABU-CAO is opgenomen dat (ABU-)uitzendbureaus de relevante loonbepalingen in de inleen-CAO dienen te volgen. Omdat de ABU-CAO momenteel niet algemeen verbindend is verklaard, zijn niet-aangesloten intermediairs niet gebonden aan deze SMU-bepaling. De NBBU-CAO kent geen (vergelijkbare) doorwerkingsregeling voor loonbepalingen in inleen-CAO's.

Uit het **evaluatieonderzoek** blijkt dat de beloning overwegend conform de loonverhoudingsnorm plaatsvindt. Toch levert het toepassen van de loonverhoudingsnorm bij 35% van de geraadpleegde intermediairs knelpunten op. Gesignaleerd werd:

- in de CAO's van de ABU en de NBBU wordt verschillend omgegaan met de norm;
- verschillen in beloning tussen uitzendkrachten voor hetzelfde werk kunnen ontstaan vanwege het feit dat uitzendkrachten (die in dienst zijn van hetzelfde uitzendbureau en identieke werkzaamheden verrichten) onder verschillende inleen-CAO's kunnen vallen en hierdoor verschillend beloond worden;
- de autonomie van uitzendorganisaties wordt beperkt: dat wil zeggen de mate waarin uitzendbureaus zelf de arbeidsvoorwaarden voor het eigen personeel kunnen bepalen;
- er is onduidelijkheid vanwege het zogenaamde werkingsfeervraagstuk in situaties dat uitzendondernemingen zowel onder de werkingsfeer van de uitzend-CAO, als onder de werkingsfeer van de inleen-CAO vallen.

De consultatie

In de consultatie van sociale partners, en ook daarna, zijn vorenstaande punten van ABU-zijde herhaald: het vertrekpunt van artikel 8 (eerste lid) dwingt de ABU in de positie om met de vakbonden een CAO-resultaat te bereiken. Alleen dan kan voorkomen worden dat het regime van de inlener gaat gelden. De ABU is zich weliswaar bewust van het uitgangspunt van de wetgever bij de totstandkoming van de Waadi, maar acht thans een meer uitgesproken erkenning van de uitzendbranche op zijn plaats, gezien de Wet flexibiliteit en zekerheid (die het werkgeverschap bij het uitzendbureau neerlegt).

In de consultatie van sociale partners is van werknemerszijde ingebracht dat artikel 8 in al zijn onderdelen waardevol en evenwichtig is en onverkort een breed draagvlak kent. Deze regeling vormt ook de basis van het (hierna weer te geven) akkoord in de Stichting van de Arbeid. Het eventueel loslaten van dit artikel cq eerste lid daarvan, zou tot onvoorziene en voor de uitzendbranche ongewenste consequenties leiden, zoals vergaande regelstelling in de CAO's van de inleners.

Advies van de Stichting van de Arbeid

De hiervoor genoemde knelpunten die zich manifesteren in de praktijk van het CAO-beleid, mede in relatie tot het Toetsingskader AVV, hebben de partijen bij de ABU-CAO ertoe bewogen de Stichting van de Arbeid advies te vragen over de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten en met name over de verhouding tussen uitzend-CAO's en de CAO's van de inlenende ondernemingen. De Stichting van de Arbeid stelt geen wijziging van artikel 8 voor, maar doet aanbevelingen aan CAO-partijen om de verhouding tussen de uitzend-CAO en de CAO van de inlener te regelen. In oktober 2001 heeft de Stichting van de Arbeid advies uitgebracht met aanbevelingen aan CAO-partijen. De aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid zijn te onderscheiden naar:

- bepalingen inzake lonen, toeslagen en vergoedingen;
- bedrijfstakregelingen en -fondsen;
- ordenende regelingen;
- afbakeningen van de werkingssferen van inleen-CAO's ten opzichte van uitzend-CAO's.

In de bijlage wordt uitvoerig ingegaan op de aanbevelingen van de Stichting en de reactie van de minister van SZW, inzake de relatie tot het AVV-beleid.

Conclusie

Het kabinet is van mening dat artikel 8 onverminderd een onmisbaar element vormt in de ordening van het fenomeen uitzendarbeid dat zich onderscheidt van arbeid die in rechtstreekse dienstbetrekking wordt verricht. De ratio van het artikel (geen verstoring van systeem van arbeidsverhoudingen) bestaat nog steeds.

De aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid lijken toereikend om de knelpunten in het CAO-veld en bij het Algemeen Verbindendverklaren (werkingssfeer) op te kunnen vangen. De aanbevelingen van de Stichting moeten de kans krijgen alvorens eventueel tot een heroverweging van dit artikel over te gaan.

Artikel 8 maakt een belangrijk onderdeel uit van het «Flexakkoord» uit 1996 en is ook vertrekpunt van het recente Advies van de Stichting van de Arbeid. Ook dat zijn redenen om het delicate evenwicht dat in het pakket «Flexibiliteit en zekerheid» werd bereikt, vast te houden.

4.3 Artikel 9. Verbod op tegenprestatie arbeidskracht

Bij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten wordt voor de terbeschikkingstelling geen tegenprestatie bedongen van de arbeidskracht, die ter beschikking wordt gesteld.<

Dit artikel is gebaseerd op een oud rechtsbeginsel, namelijk dat toegang tot arbeid voor de werknemer vrij en kosteloos moet zijn. Voor het ter beschikking stellen mag aan de werknemer dus geen tegenprestatie worden gevraagd. Dit geldt ook voor symbolische bedragen die bedoeld zijn om een aanmeldingsdrempel op te werpen of voor niet-geldelijke vormen van tegenprestaties. Het verbod op tegenprestatie voorkomt ongelijkheid in kansen van werkzoekenden bij de toegang tot arbeid. De toegang tot arbeid mag niet worden gekocht door de hoogst biedende.

Bedoeld rechtsbeginsel, bekend als het betaalverbod, is reeds lang verankerd in nationale en internationale regels. De betreffende gedragsregel is in 1997 ook weer opgenomen in het herziene IAO-verdrag nr. 96. Het verbod wordt binnen de uitzendbranche onverminderd als een algemene waarde beschouwd. Op zich kan op grond van het voorgaande de vraag rijzen naar het belang van het wettelijk vastleggen van deze gedragsregel. Enkele ondervraagde intermediairs achten een expliciete wettelijke regeling om die reden niet (meer) per se nodig. Bij de huidige krapte op de arbeidsmarkt lijkt het risico dat uitzendkrachten inschrijfgeld zouden moeten betalen of een bijdrage leveren aan de inleenvergoeding zeer klein. Naarmate de arbeidsmarkt weer ruimer wordt, kan de kans daarop echter toenemen. Mede daarom pleit het merendeel van de ondervraagde intermediairs voor handhaving van dit wetsartikel. Opname van het tegenprestatieverbod draagt volgens hen daadwerkelijk bij aan het voorkómen van bedingen voor uitzendkrachten, ongeacht de concrete situatie op de arbeidsmarkt.

Het kabinet onderschrijft deze redenering. Daar komt bij dat, hoewel het IAO-verdrag nr. 96 reeds voorziet in dit verbod, dit regeltechnisch niet toereikend is. De geratificeerde IAO-verdragen dienen immers in de nationale wetgeving neergelegd te worden. Blijvende opname van dit artikel in de Waadi voorkómt kwalijke praktijken, zorgt voor uniformiteit in de branche en is een afspiegeling van een algemeen geaccepteerde norm. Tot slot, aan het maken van uitzonderingen op de norm (een mogelijkheid die het IAO-verdrag 181 op zich biedt) is, in relatie tot het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, geen behoefte gebleken.

Conclusie

Er is geen aanleiding om de inhoud en strekking van artikel 9 te wijzigen.

4.4 Artikel 10. Verbod ter beschikking stellen bij arbeidsconflict

Degene die arbeidskrachten ter beschikking stelt, stelt, voor zover hem bekend of redelijkerwijze bekend kan zijn dat in een bedrijf of onderneming, of een gedeelte daarvan, een werkstaking, uitsluiting of bedrijfsbezetting bestaat, geen arbeidskrachten ter beschikking voor het verrichten van werkzaamheden in dat bedrijf of die onderneming of wel dat gedeelte daarvan, waar de werkstaking, uitsluiting of bedrijfsbezetting heerst.

Dit zogenoemde «onderkruipersverbod» omvat een verbod op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten bij arbeidsconflicten, voor het verrichten van werkzaamheden die normaliter tot de taken van de stakers behoren. Het is immers niet wenselijk dat met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten bij een arbeidsconflict de effectiviteit van het stakingsmiddel en daarmee de arbeidsverhoudingen worden verstoord.

Uitgangspunt is, dat de arbeidskrachten niet worden aangetrokken of worden ingezet met het oog op een arbeidsconflict en voor de werkzaamheden, die door stakers normaliter worden verricht. De regel is dus van toepassing, als er een causaal verband bestaat tussen de activiteiten van de uitzendkracht en het arbeidsconflict.

Uit het evaluatieonderzoek naar de uitwerking van het verbod in de praktijk blijkt dat het verbod als vanzelfsprekend wordt beschouwd. Het komt zelden voor dat personeel wordt uitgezonden naar bedrijven waar een staking of personeelsbezetting gaande is. Andersom geldt dat bedrijven in geval van staking «van nature» geen beroep doen op uitzendwerk.

Het belang van wetgeving op dit punt wordt onverminderd breed erkend. Dit blijkt zowel uit het evaluatieonderzoek als uit de hearing met sociale partners. Naast uniformiteit voor de branche en arbeidsrust op de werk-

vloer draagt de gedragsregel bij aan het behoud van de effectiviteit van het stakingsinstrument.

In het onderzoek en bij de hearing zijn wel enkele aandachtspunten naar voren gekomen:

- Het is in praktijk niet altijd even duidelijk wanneer er een causaal verband bestaat tussen het uitzendwerk en de werkzaamheden van stakers en dus wanneer het verbod van toepassing is.
- Er bestaat onduidelijkheid over hoe te handelen in de aanloop naar een staking. Er zijn namelijk grensgevallen, waarin door bedrijven extra wordt ingeleend in situaties met een stakingsdreiging.

Het kabinet erkent dat er zich grensgevallen kunnen voordoen. Een antwoord op de vraag of de wet wel of niet wordt overtreden dient per concreet geval, via de rechter te worden gegeven. De formulering van artikel 10 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. Met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten mag niet geïntervenieerd worden in een in een onderneming bestaand arbeidsconflict. Uitgangspunt is dat arbeidskrachten niet worden aangehouden of ingezet met het oog op het arbeidsconflict en voor werkzaamheden, die door de stakers normaliter worden verricht. De huidige 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 (zie ook Pres. Rb. Roermond, 2 juli 1996, KG 1996/257).

Conclusie

Er is geen aanleiding om de inhoud en de strekking van dit artikel te wijzigen.

4.5. Artikel 11. Informatie veiligheid

Degene die arbeidskrachten ter beschikking stelt verschafft aan degene die ter beschikking wordt gesteld, informatie over de verlangde beroepskwalificatie alsmede het document bedoeld in artikel 5, zesde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet 1998, voordat de terbeschikkingstelling een aanvang neemt.

De strekking van dit artikel 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 noodzakelijke beroepskwalificatie. In de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (artikel 5, zesde lid ¹) is geregeld, dat de inlenende onderneming deze informatie moet verstrekken aan degene, die de werknemers ter beschikking stelt. Met dit artikel van de Waadi beoogt de wetgever dat inlenende organisaties een zogenaamde risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) overhandigen aan de intermediair, die deze vervolgens doorspeelt aan de uitzendkracht voor zover het de informatie betreft die handelt over de in te nemen arbeidsplaats.

Informatieplicht over beroepskwalificaties

De ondervraagde intermediairs hebben in de meeste gevallen een neutraal oordeel ten aanzien van het verstrekken van informatie over beroepskwalificaties. Een aanzienlijk deel van hen (35%) is van mening dat het informeren van uitzendkrachten over deze aspecten meer een taak van

¹ Indien de werkgever arbeid doet verrichten door een werknemer die hem ter beschikking wordt gesteld, verstrekt hij tijdig voor de aanvang van de werkzaamheden aan degene, die de werknemer ter beschikking stelt, de beschrijving uit de risico-inventarisatie en -evaluatie van de gevaren en risicobeperkende maatregelen en van de risico's voor de werknemer op de in te nemen arbeidsplaats, opdat diegene deze beschrijving verstrekt aan de betrokken werknemer.

de inlenende bedrijven zelf zou moeten zijn. Zij hebben immers alle informatie direct voorhanden.

Het merendeel van de ondervraagde intermediairs en de inlenende bedrijven geven vooraf informatie over beroepskwalificaties aan de uitzendkracht. De inlenende bedrijven hebben een rechtstreeks belang bij geschikte uitzendkrachten en geven – uitzonderingen daargelaten- bijna altijd een functieomschrijving af. De helft van de ondervraagde inleners merkt echter op dat de geleverde uitzendkrachten niet altijd aan dit profiel voldoen. Een belangrijke oorzaak hierbij is het gebrek aan kandidaten door de krapte op de arbeidsmarkt.

Informatieplicht over veiligheid

Een ruime meerderheid van de ondervraagde intermediairs staat positief tegenover deze informatieplicht. Het merendeel van de uitzendbureaus voert deze informatieplicht dan ook uit. Dit varieert van het geven van meer algemene (mondelling) informatie over bijvoorbeeld veiligheidskleding en -schoeisel tot het doornemen van schriftelijke bronnen, zoals de Veiligheids Checklist Uitzendbureaus en de Arbochecklist van de ABU. Regelmatig komt het voor dat dit soort gegevens via bedrijfsbezoeken is verzameld. RI&E's worden zelden overhandigd aan de uitzendkracht, omdat deze veelal niet voorhanden zijn.

Een groot deel van de ondervraagde intermediairs is overigens van mening dat de inlenende bedrijven de uitzendkrachten dienen te informeren. Van de geraadpleegde intermediairs gaf ruim tweederde aan dat deze gedragsregel daadwerkelijk ten goede komt aan de praktijk.

De inleners echter komen hun informatieplicht, die zij op grond van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 hebben, vaak niet of niet volledig na. Zo is er niet altijd een RI&E aanwezig en indien aanwezig, wordt deze regelmatig niet of te laat verstrekt en/of bevat hij vaak verouderde informatie. Als redenen voor het niet verstrekken van de RI&E worden genoemd: uitzendbureaus vragen er niet om; inleners weten niet dat dit document overhandigd moet worden aan het uitzendbureau; inleners zien het nut er niet van in omdat veiligheidsrisico's zouden ontbreken.

Een betere naleving van dit artikel van de Waadi kan, aldus sociale partners, bewerkstelligd worden door een verdere invulling daarvan in de Arbo-convenanten. Verder zou verbeterde voorlichting richting de inlenende bedrijven over het doel en nut van de RI&E de mate van informatieverstrekking kunnen verhogen.

Conclusie

Het informeren van tijdelijke arbeidskrachten over de risico's die zich kunnen voordoen bij de door hen tijdelijk uit te voeren werkzaamheden is een essentieel onderdeel van de preventieve / voorlichtende acties die een werkgever (inlener of uitlener) dient uit te voeren. Tijdelijke arbeidskrachten maken nog altijd, zeker procentueel, een aanzienlijk deel uit van de gemelde ongevallen bij de Arbeidsinspectie (AI) en verder betreft het in de zomerperiode ook nog vaak jeugdige werknemers.

Ook intermediairs vinden de informatieplicht belangrijk. Maar omdat de inleners hun informatieplicht (op grond van de Arbeidsomstandighedenwet 1998) vaak niet of niet volledig nakomen, kunnen ook de intermediairs hun informatieplicht vanuit de Waadi niet altijd nakomen. Uit de evaluatie komt naar voren, dat er bij de respondenten geen eenduidig beeld bestaat bij wie de informatieplicht primair zou moeten liggen.

Volgens art.5 zesde lid van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 dient de inlener aan de uitlener RI&E informatie ter beschikking te stellen. De hoogte van de boete (€ 45,-) stimuleert een uitzendbureau of inlener slechts in beperkte mate de verplichting na te leven. Naar aanleiding van

het evaluatieonderzoek en gezien het feit dat de informatie over de risico's bij de te verrichten werkzaamheden de veiligheid van tijdelijke arbeidskrachten ten goede zal komen, is de boete op dit artikel van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 inmiddels met ingang van 1 januari 2002 verhoogd van € 45,- naar € 450,-.

Daarnaast wordt in het Handhavingsproject Arbeidsomstandigheden Uitzendkrachten 2002 van de Arbeidsinspectie aandacht besteed aan de naleving van de verplichting van de inleners om (een gedeelte van) de RI&E, betreffende de risico's van de werkzaamheden van de uitzendkracht, op te sturen naar het uitzendbureau. Het gaat dan om de informatie die betrekking heeft op de in te nemen arbeidsplaats en/of functie.

Sociale partners uit de uitzendbranche hebben tijdens de consultatie aangegeven dat door het maken van afspraken, vast te leggen in een convenant, gewerkt kan worden aan een verbetering van de naleving van dit artikel. Sinds 1999 wordt door SZW met sociale partners onderhandeld over een arbo-convenant in de uitzendbranche.

Samenvattend

Artikel 11 Waadi kan in deze vorm gehandhaafd blijven. Inmiddels heeft het kabinet diverse acties ondernomen om de werking van dit artikel te verbeteren.

4.6 Handhaving van de gedragsregels (artikel 13, 14 en 15)

Het toezicht op de naleving van de gedragsregels die in de Waadi zijn vastgelegd, vormt een taak van de Arbeidsinspectie. De invoering van de Waadi heeft consequenties gehad voor de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de naleving van de gedragsregels voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en voor de wijze waarop overtredingen bestraft kunnen worden. Voorheen konden vergunningen worden ingetrokken en kon tegen «overtreders» strafrechtelijk worden opgetreden. Hiervoor in de plaats is een privaatrechtelijk handhavingssysteem gekomen. Op grond van dit systeem kan diegene bij overtreding van een regel benadeeld voelt, zich tot een burgerlijk rechter wenden. In een civiele procedure kan nakoming van de gedragsregel of schadevergoeding geëist worden.

In het kader van het Wav¹-handhavingsproject Uitzendbureaus 1999 en 2000 is door de Arbeidsinspectie aandacht besteed aan de naleving van de regelgeving voor tba. Naast controle op de Wet arbeid vreemdelingen, werd gecontroleerd op de naleving van de hiervóór behandelde gedragsregels zoals de loonverhoudingsnorm, het verbod op tegenprestatie en de informatieplicht. De Arbeidsinspectie controleert ook reactief naar aanleiding van klachten en/of tips over niet-naleving van de normen. Dat geldt ook voor klachten inzake het onderkruipersverbod. Bij constatering van niet-naleving van een van de gedragsregels stelt de Arbeidsinspectie de betrokken partijen hiervan conform artikel 15 Waadi op de hoogte.

De resultaten van het project van de Arbeidsinspectie wijzen op goede naleving van het verbod op tegenprestatie en het loonverhoudingsvoorschrift. Anders is het gesteld met de informatieplicht over beroepskwalificaties en veiligheid. Meerdere malen bleek deze plicht niet te zijn nageleefd. Als argument noemden de ondervraagde intermediairs het feit dat inleners moeilijk tot samenwerking op dit punt te bewegen zijn. Daarnaast worden de uitzendkrachten ook door de opdrachtgevers zelf op de hoogte gesteld, aldus de intermediairs.

¹ Wet arbeid vreemdelingen.

Bij geconstateerde niet-naleving van een norm kunnen de uitzendkrachten een procedure aanspannen. Voor zover bekend zijn er geen gerechtelijke procedures naar aanleiding van het niet-naleven van de regelgeving gevoerd.

Conclusie

De artikelen 13, 14 en 15 behoeven geen aanpassing.

5. Overige aspecten van de Waadi

5.1 Speciaal regime (artikel 12)

1. Indien het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of het belang van de betrokken arbeidskrachten bescherming behoeven, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor een of meer bepaalde sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt regels gesteld voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.
2. Ter bescherming van in het eerste lid genoemde belangen kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaald worden, dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in een of meer bepaalde sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt slechts is toegestaan met vergunning van de Minister.

Dit artikel biedt de basis om nadere sectorspecifieke regels te stellen voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Omdat dit regime ook betrekking kan hebben op segmenten van de arbeidsmarkt, is het mogelijk om het speciale regime te beperken tot een bepaalde regio. Een dergelijk specifiek regime kan nuttig zijn ter correctie van zeer ongewenste situaties op de arbeidsmarkt die niet op andere wijze kunnen worden aangepakt. Bijvoorbeeld in situaties met een sterke onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod, waardoor de werkzoekenden in te grote mate afhankelijk worden van de intermediair.

Met een sectorspecifiek regime kan in beginsel ook opgetreden worden tegen misstanden, zoals illegale arbeid, zwartbetaling, incorrecte afdracht van premies en belastingen. Deze aspecten zijn evenwel alle reeds geregeld in diverse wettelijke regelingen. Deze wetten bevatten zelf ook sanctiebepalingen in geval van overtreding. Er moeten dus bijzonder zwaarwegende redenen aanwezig zijn om, in aanvulling op deze bestaande sanctioneringsmogelijkheden, voor eenzelfde doel, een sector-specifiek regime in het leven te roepen.

De regels in de algemene maatregel van bestuur op grond van dit artikel 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.

Voorbeelden van sectoren die (volgens de oude CBA-regeling) een speciaal regime kenden zijn: werkzaamheden die vielen binnen de werkingssfeer van de collectieve arbeidsovereenkomst Bouwbedrijf en werkzaamheden die vielen binnen de werkingssfeer van de collectieve arbeidsovereenkomsten schilders-, afwerkings- en glaszetbedrijf, natuursteenbedrijf en stucadoors-, terrazzo-, vloeren- en afbouwbedrijf. Krachtens de Wet goederenvervoer over de weg en de Wet personenvervoer was het alleen toegestaan goederen resp. personen te vervoeren met eigen personeel, hetgeen feitelijk neerkwam op een verbod om gebruik te maken van ter beschikking gestelde arbeidskrachten.

De vraag naar de behoefte aan een sectorspecifiek regime wordt in het evaluatieonderzoek niet helder beantwoord. De ervaringen in de hiervoor

genoemde sectoren leiden daarnaast ook niet tot een eenduidig beeld. In de hearing met de sociale partners is dit artikel bekeken in relatie tot de afschaffing van het vergunningenregime (bij de invoering van de Waadi in 1998). Voor de belangrijkste conclusies wordt verwezen naar paragraaf 5.3.

Conclusie

Het kabinet is van mening dat de mogelijkheid tot het instellen van een specifiek regime in elk geval behouden moet blijven om eventuele ernstige misstanden snel te kunnen aanpakken, voor zover zij niet via bestaande instrumenten kunnen worden aangepakt. De vraag of daadwerkelijk van de mogelijkheid gebruik gemaakt moet worden, dient te worden gezien in relatie tot de omstandigheden van het geval.

5.2 Vrijwaring voor inleners (artikel 16 en 17)

Met de invoering van de Waadi is het vergunningensysteem voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten komen te vervallen. Dit systeem speelde een rol bij de vrijwaring tegen aansprakelijkheid van de inlener voor de, ten behoeve van de ingeleende arbeidskrachten, verschuldigde belasting en premies. Het gaat hierbij om de loonbelasting, omzetbelasting, premies volksverzekeringen en de premies werknemersverzekeringen. Deze aansprakelijkheid bestaat op grond van de Coördinatiewet Sociale Verzekering (CSV) en de Invorderingswet 1990 (IW) en vormt een belangrijke bouwsteen voor het fraudebeleid. Aan deze wettelijke aansprakelijkheid wordt door de Waadi niet getornd.

Voordat de Waadi werd ingevoerd was de situatie als volgt. Als een uitzendbureau onvoldoende sociale premies en belastingen afdroeg, dan kon de inlener zich in het verleden wettelijk vrijwaren voor een naheffing door te voldoen aan twee voorwaarden: hij moest het inlenen melden aan zijn uitvoeringsinstelling en hij moest de arbeidskrachten alleen betrekken van een houder van een vergunning voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Wanneer aan beide voorwaarden was voldaan, verviel de aansprakelijkheid.

Door de Waadi is deze vrijwaring voor inleners per 1 juli 1998 komen te vervallen. Dit heeft geleid tot het ontwikkelen van nieuwe vrijwaringsregelingen, zoals de «*geblokkeerde regeling*» (ook wel g-rekening genoemd). De inlener stort de sociale premies en belastingsafdrachten op de g-rekening van het uitzendbureau. Vanaf deze rekening kan er alleen worden gestort naar de rekening van een belastingdienst, een uvi (thans UWV) of een andere g-rekening. Het gebruik van het g-rekeningsysteem is niet verplicht. Voor zowel inleners als uitleners kan een kostenbatenanalyse (administratieve lasten) er toe leiden dat men besluit geen gebruik te maken van de mogelijkheid van een g-rekening. Het feitelijk gebruik van de g-rekening is vooralsnog beperkt.

De uitzendbranche vindt deze regeling niet praktisch en bovendien duur (dit i.v.m. de vele mutaties in de salarisadministratie van uitzendbureaus, het verminderen van de liquiditeitspositie en het mislopen van rente-opbrengsten). De NBBU en ABU hebben daarom een privaatrechtelijk alternatief ontwikkeld: de Stichting Vrijwaring Uitzendbranche (SVU), respectievelijk de Stichting Financiële Toetsing (SFT). In het kort komt het erop neer dat de inlener, die zaken doet met een uitzendbureau dat is gescreend door de SVU of SFT, een minimale kans loopt aansprakelijk te worden gesteld voor niet afgedragen premies door het uitzendbureau. Het uitzendbureau verstrekt hiertoe verklaringen, die periodiek door de SVU en SFT worden afgegeven aan de inlener als bewijs van goed betalingsgedrag. Met het document kan de inlener aantonen, dat hij zich heeft laten

informerend over het betalingsgedrag van het uitzendbureau en bij een betalingsachterstand of eventueel faillissement kan de inlener dan worden verontschuldigd voor de ontstane belasting- en premieachterstanden.

Uit het evaluatieonderzoek komt naar voren dat de gebruikers van de privaatrechtelijke alternatieven goed tevreden zijn over beide regelingen. Als voordelen t.o.v. de g-rekening gelden de relatief lage administratieve lasten en het behoud van de liquiditeitspositie. Als belangrijkste nadeel wordt genoemd dat de regelingen niet 100% dekkend zijn: de regeling is alleen van toepassing op uitzendkrachten van bij de SFT en SVU aangesloten uitzendbureaus, maar ook in dat geval geeft de regeling niet op voorhand volledige garantie voor vrijwaring.

De SFT en de ABU hebben een verzoek ingediend om aan het alternatief van de g-rekening – de SFT-verklaring van goed gedrag – een wettelijke vrijwaring te verlenen. Aan een dergelijk privaatrechtelijke regeling kan echter geen wettelijke vrijwaring worden verbonden en wel om de volgende redenen:

1. Ten eerste leidt een door de SFT afgegeven verklaring niet tot storting op een g-rekening; eventuele premieschade wordt derhalve niet ingeperkt. *Wettelijke* vrijwaring geldt in alle situaties, voor zowel de inleners- als de aannemersaansprakelijkheid, slechts voor het op de g-rekening gestorte bedrag. Daar komt bij dat tussen de inlenersaansprakelijkheid en de aannemersaansprakelijkheid een (ongewenst) verschil gaat ontstaan. Dit, terwijl deze twee regelingen nu juist met de invoering van de Waadi gelijk zijn getrokken.
2. Ten tweede is het niet wenselijk dat een deel van de publieke handhavingstaak van het UWV, voorheen Lisv (i.c. het GAK) in handen wordt gegeven van privaatrechtelijke instellingen. Dit is expliciet opgenomen in de memorie van toelichting op de Waadi (TK 1996–1997, 25 264, nr. 3).
3. Ten derde betekent de constructie die de ABU en de SFT thans voor ogen staat, dat een variant op het per 1 juni 1998 afgeschafte vergunningenstelsel wordt geïntroduceerd. In plaats van de beschikking over een uitleenvergunning zou de uitlener aangesloten moeten zijn bij de SFT.
4. Ten vierde geldt dat uitzendondernemingen die zijn aangesloten bij SFT of SVU en worden gecontroleerd, kunnen worden gezien als gecertificeerde ondernemingen (vergelijk met ISO-keurmerk) met een meerwaarde binnen hun marktsegment. Het past de overheid niet een rol te spelen binnen de marktwerking in de betreffende branche. Het verlenen van een wettelijke vrijwaring zou de marktwerking beïnvloeden.

Conclusie

Om bovenstaande redenen zal het kabinet geen wettelijke vrijwaring verlenen aan deze privaatrechtelijke regelingen. De regeling van de vrijwaring zoals die met de Waadi van kracht is geworden, zal dus worden gehandhaafd.

5.3 Afschaffing vergunningenplicht uitzendbureaus

Een zeer belangrijke verandering als gevolg van de Waadi is het afschaffen van het vergunningensysteem voor tba. Hiervoor zijn destijds verschillende argumenten aangevoerd. Zo legde het systeem beperkingen op aan de marktwerking en achtte het kabinet het onjuist om regels in stand te houden, die niet of slechts tegen aanzienlijke kosten te controleren en te handhaven zijn. In hoofdstuk 2 is beschreven dat de invoering van Waadi inderdaad lijkt te hebben bijgedragen aan het ontstaan van meer marktwerking.

Terwijl met het afschaffen van het vergunningenregime dus diverse doelstellingen van het kabinet werden gediend, komen uit het veld signalen over ervaren nadelen.

Uit het evaluatieonderzoek komt naar voren dat het merendeel van de ondervraagde intermediairs nadelige effecten ervaart van de afschaffing van het vergunningstelsel. Als nadelen gelden de veranderde situatie rondom de inlenersaansprakelijkheid (zie vorige paragraaf) en het verdwijnen van de vergunning als keurmerk. Daarnaast wordt gewezen op een toename van de (soms oneerlijke) concurrentie, doordat ondernemers vrijelijk kunnen toetreden tot de markt. Deze nieuwe ondernemers sluiten zich niet altijd aan bij de ABU of de NBBU en vallen dus niet onder een CAO, als er geen algemeen verbindendverklaring plaatsvindt. In dat geval kan er ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden optreden. Ook de malafide praktijken (koppelbazerij) in de land- en tuinbouw worden vaak gekoppeld aan de afschaffing van de vergunningplicht voor uitzendbureaus.

Voorgaande bevindingen komen ook naar voren uit de hearing met sociale partners. Daarnaast zijn door sociale partners de volgende aanvullingen naar voren gebracht:

- een vergunningenregime op zichzelf leidt niet tot verbetering. Handhavingsbeleid (zoals het Westland Interventie Team) blijft cruciaal;
- een specifiek regime voor een sector hoeft niet persé een vergunningenregime te zijn;
- voornamelijk moet de aandacht liggen op zelfregulering door de sector. De eigen mogelijkheden van de sociale partners kunnen beter worden benut, zeker als de afspraken algemeen verbindend worden verklaard.;

Ondanks de nadelige effecten die worden ervaren door afschaffing van het vergunningstelsel, wordt niet gepleit voor herinvoering hiervan.

Conclusie

Herinvoering van een generiek vergunningenregime is geen begaanbare weg.

De ervaren problemen kunnen niet zonder meer op het conto van het afschaffen van het vergunningenregime worden geschreven:

- keurmerken dienen primair vanuit de markt te worden georganiseerd en waargemaakt;
- de vrijwaringsregeling is adequaat geregeld en gelijkgetrokken met de voor anderen bestaande regeling;
- de problemen rond het algemeen verbindend verklaren van CAO's staan los van de vergunning (en lijken overigens nu te kunnen worden opgelost volgens de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid);
- Een vergunningstelsel kan (zoals ook is gebleken vóór 1998) op zich niet voorkomen dat illegale uitzendarbeid plaatsvindt of dat er geen premies en belastingen worden afgedragen. De malafide intermediairs zullen ook in het geval van een vergunningplicht hun praktijk voortzetten. Zij zullen dan simpelweg geen vergunning aanvragen, maar wél op de markt opereren, zolang dat zeer lonend is (zowel voor de uitlener als de inlener);
- De huidige relevante wetten, zoals de Wet arbeid vreemdelingen, de Arbeidsomstandighedenwet 1998, de wetgeving rond afdracht van belastingen premies etc. bieden voldoende aanknopingspunten om adequaat te kunnen handhaven. Daarnaast kunnen Belastingdienst en het UWV boetes, correcties en naheffingen opleggen.

In plaats van herinvoering van een vergunningenstelsel ziet het kabinet meer in:

- Strikte handhaving door de overheid van relevante wet- en regelgeving. Rond handhaving zijn en worden geconcentreerde acties onder-

- nomen, bijvoorbeeld vanuit de RIF's. In de Sociale Nota 2002 is gemeld dat bestrijding van illegale tewerkstelling een hoge prioriteit blijft houden en dat in dat verband wordt onderzocht in hoeverre invoering van een bestuurlijke boete wenselijk is¹. Op 15 april 2002 heb ik u een brief gezonden met diverse acties op dit punt die een lik-op-stuk-beleid zullen ondersteunen. De bestuurlijke boete maakt daarvan deel uit.
- Zelfregulering vanuit de sectoren om de problemen daar aan te pakken.

Toelichting

Zowel de SIOD als de Arbeidsinspectie richten zich op de aanpak van malafide intermediairs die illegale werknemers uitlenen aan verschillende werkgevers of werknemers zwart laten werken, waardoor premies voor de sociale verzekeringen onterecht niet worden afgedragen. Hierbij staan het ontmantelen van de fraudeconstructie en de vervolging van de organisatie centraal. Bij de onderzoeken die de SIOD in dit kader zal uitvoeren zal veelal de samenwerking worden gezocht met andere bijzondere opsporingsdiensten zoals de FIOD en fraudeteams van de politie. Door de integrale aanpak die hierbij gehanteerd wordt zullen de onderzoeken grote financiële en strafrechtelijke gevolgen voor verdachten hebben. Tevens wordt door de grootschaligheid van de onderzoeken een preventieve werking verwacht.

Speerpunt van de Arbeidsinspectie op dit vlak is een forse capaciteitsinzet op de aanpak van uitzendbureaus die doelbewust bemiddelen in illegaal personeel. De aanpak van notoire overtreders vertaalt zich in het systematisch hercontroleren van bedrijven die een Wav-overtreding hebben begaan.

Vanaf 2002 vindt een intensivering plaats van de bestrijding van illegale arbeid in de land- en tuinbouw ter ondersteuning van de twee initiatieven die door de sector zijn genomen, naast de landelijke projecten uitzendbureaus/loonbedrijven.

In de land- en tuinbouw zijn de volgende twee projecten van start zijn gegaan.

Het LTO-project Seizoenarbeid dat is gericht op sectorale ondersteuning van werkgevers bij de personeelswerving en het project certificering handmatige loonbedrijven (hal-bedrijven). Met deze projecten is bewust gekozen voor een preventieve aanpak: aan werkgevers wordt een legaal alternatief geboden voor de illegale tewerkstelling waartoe een groot aantal werkgevers jaarlijks overgaat en wordt vooraf inzicht verschaft in de aard van het hal-bedrijf dat men in zou willen schakelen. Het hal-project betreft de controle en certificering van hal-bedrijven. Hal-bedrijven die werken met inachtneming van de relevante wet- en regelgeving kunnen zich laten certificeren. Halfjaarlijks zal een hercontrole plaatsvinden. Zodoende is het voor werkgevers duidelijk welke bedrijven zij wel en welke zij niet moeten inschakelen voor het verrichten van arbeid. Vermelding op de lijst met gecertificeerde loonbedrijven betekent géén vrijwaring, maar de Arbeidsinspectie zal zich in het kader van de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen op termijn met name richten op de niet-geregistreerde bedrijven.

5.4 Afschaffing maximale uitzendtermijn

Met de invoering van de Waadi is de maximale uitzendtermijn van 6 maanden komen te vervallen. Deze ontwikkeling is destijds samengegaan met het vastleggen van de rechtspositie van flexibele arbeidskrachten in de Wet flexibiliteit en zekerheid. De bevindingen van de evaluatie tonen aan dat vrijwel alle betrokken partijen deze ontwikkeling niet negatief beoordelen. Een groot deel van de respondenten staat neutraal tegenover deze ontwikkeling, omdat de uitzendtermijn op zich in veel gevallen al geen feitelijke belemmering vormde. Enerzijds doordat

¹ Sociale Nota 2002, blz. 43.

uitzendingen langer dan zes maanden slechts sporadisch plaatsvonden, anderzijds omdat de maximaal toegestane uitzendtermijn via allerlei kunstgrepen (o.a. draaieurconstructies) omzeild kon worden. Het positieve van de veranderingen in de regelgeving is volgens de respondenten dat hiermee langere uitzendrelaties formeel gereguleerd zijn.

Daarnaast is de verhouding tussen uitzending en detachering aan verandering onderhevig. Door het loslaten van de maximale uitzendtermijn en de inwerkingtreding van de Flexwet worden uitzendkrachten relatief vaker gedurende langere tijd gedetacheerd. Daar waar voorheen inlenende organisaties een detacheerbedrijf in de arm namen, hebben nu ook uitzendbureaus meer mogelijkheden gekregen. De wijzigingen hebben dus invloed gehad op het dienstenpakket van de intermediairs.

Conclusie

Er is geen aanleiding om op dit punt in het kader van de Waadi actie te overwegen.

5.5 Afschaffing belemmeringsverbod

Volgens dit verbod is het verboden voor uitzendbureaus om uitzendkrachten belemmeringen in de weg te leggen om in vaste dienst te treden bij een inlener. Dit verbod is in verband met het reeds bestaande en wettelijk geregelde recht op vrije arbeidskeuze niet teruggekomen in de Waadi.

Ook al is het verbod niet teruggekeerd in de Waadi, een apart publiekelijk verbod gericht op degene die arbeidskrachten ter beschikking stelt is niet meer nodig, omdat op grond van het algemene overeenkomstenrecht partijen beschermd zijn tegen onredelijke. Dat kan geconcludeerd worden uit het kabinetsstandpunt zoals beschreven in de Memorie van Toelichting op de Waadi. Het verbod heeft betrekking op twee relaties, namelijk die tussen uitzendkracht en uitzendbureau en die tussen uitzendbureau en inlener. Bedingen in de overeenkomsten tussen deze partijen, die de vrije arbeidskeuze van de uitzendkracht op indirecte wijze beperken, zijn voor vernietiging vatbaar. De andere verankering heeft wel consequenties voor het voeren van procedures; het was een verbod en nu is het een zaak waarin redelijkheid en billijkheid de maatstaven zijn.

In praktijk blijkt dat in de Algemene Voorwaarden van de ABU en de NBBU bepalingen zijn opgenomen op grond waarvan de opdrachtgever een vergoeding aan het uitzendbureau verschuldigd is, indien het inlenende bedrijf binnen een bepaalde termijn een rechtstreekse arbeidsverhouding aangaat met de uitzendkracht. Het merendeel van de onder-vraagde intermediairs vindt deze bepalingen niet belemmerend werken. Het merendeel van inleners daarentegen wel, hoewel zij het over het algemeen wel logisch vinden dat uitzendbureaus in dergelijke gevallen een schadeclaim eisen.

Uit informatie van de ABU blijkt dat ook de jurisprudentie op dit punt diffuus is. De ene keer worden de algemene voorwaarden van de ABU uitgelegd als belemmeringsverbod. Andere keren is de uitspraak in het voordeel van het uitzendbureau. Uitzendbureaus beroepen zich op het feit dat formeel het verbod op belemmering is komen te vervallen. Inleners beroepen zich op de MvT op de Waadi en op het feit dat vroeger wel een dergelijk verbod bestond. De vraag of een beding tussen een uitzendbureau en een inlener op grond waarvan de inlener een bedrag verschuldigd is indien hij een uitzendkracht in vaste dienst neemt onredelijk bezwarend is, dient aan de hand van maatstaven van redelijkheid en billijkheid te worden beantwoord (zie pres. Rechtbank, 13-12-2000, KG 00/2694, in deze uitspraak werd een belemmeringsverbod bij detachering naar maatstaven

van redelijkheid en billijkheid als onaanvaardbaar gezien. De rechtbank 's-Hertogenbosch oordeelde in een concreet geval weer anders (zie Rechtbank 's-Hertogenbosch, 08-02-2002, 52 984/HA ZA 00-1267, deze rechtbank oordeelde dat er wel een bedrag verschuldigd was aan het uitzendbureau bij het in dienst nemen van een uitzendkracht, in het onderhavige geval was van een dergelijke onredelijke bezwarenheid naar het oordeel van de rechtbank geen sprake.

Uit de hearing met sociale partners komen geen grote problemen op dit punt naar voren. Alleen de werkgeversorganisatie vraagt om heragendering van dit punt.

Conclusie

De vraag of een beding tussen een uitzendbureau en een inlener op grond waarvan de inlener een bedrag verschuldigd is indien hij een uitzendkracht in vaste dienst neemt onredelijk bezwarend is, dient aan de hand van maatstaven van redelijkheid en billijkheid te worden beantwoord. Dit dient per geval door de rechter beoordeeld te worden. Het kabinet ziet gezien het bovenstaande geen aanleiding om een wettelijk belemmeringsverbod wederom in te voeren.

Het advies van de Stichting van de arbeid inzake de verhouding tussen CAO van de inlener ten opzichte van CAO van de uitlener

De aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid zijn te onderscheiden naar:

- bepalingen inzake lonen, toeslagen en vergoedingen;
- bedrijfstakregelingen en -fondsen;
- ordenende regelingen;
- afbakeningen van de werkingssferen van inleen-CAO's ten opzichte van uitzend-CAO's.

Voor zover het betreft de categorie lonen, toeslagen en vergoedingen¹ komt de Stichting tot de volgende aanbevelingen:

1. Indien partijen bij de inleen-CAO regelingen willen treffen met betrekking tot lonen, toeslagen en vergoedingen voor uitzendwerknemers, wordt aanbevolen in de desbetreffende CAO-bepalingen een wachttijd van tenminste drie maanden op te nemen alvorens deze van kracht worden.
2. Partijen bij inleen-CAO's kunnen bepalen dat deze wachttijd van drie maanden niet geldt voor vakkrachten.
3. Onder «lonen, toeslagen en vergoedingen» wordt in dit verband verstaan:
 - a) het naar tijdruimte vastgestelde loon met inbegrip van atv/adv en andere arbeidsduurbepalingen, voorzover deze van rechtstreekse invloed zijn op de hoogte van het naar tijdruimte vastgestelde loon;
 - b) toeslagen voor overwerk, verschoven uren, onregelmatige diensten en ploegenarbeid;
 - c) (kosten-)vergoedingen.

Naar de mening van het kabinet zijn deze aanbevelingen een verhelderende en aanvaardbare invulling².

Met betrekking tot bedrijfstakregelingen en -fondsen doet de Stichting de volgende aanbevelingen:

1. Indien partijen bij inleen-CAO's willen regelen dat over de uitzendloonsom door inlener of uitlener moet worden bijgedragen aan bedrijfstakregelingen of -fondsen, zouden zij zich bij voorkeur dienen te beperken tot regelingen/fondsen die betrekking hebben op scholing, ontwikkeling, arbeidsmarkt of «goede doelen» in die bedrijfstak/onderneming.
2. Overige collectieve regelingen, met name indien zij betrekking hebben op het voorzien in het geheel of gedeeltelijk opvangen van inkomensderving, lenen zich veelal niet of minder goed voor toepassing op uitzendarbeid.
3. In gevallen waarin sprake is van regelingen/fondsen die leiden tot individuele aanspraken van werkgevers of werknemers (trekkingsrechten), zou degene die bijdraagt en/of ten behoeve van wie wordt bijgedragen, ook gebruik moeten kunnen maken c.q. voordeel moeten kunnen hebben van de regelingen of het fonds waaraan wordt bijgedragen.
4. Voorkómen moet worden dat er sprake is van een dubbele afdrachten (bijdragen zowel via de uitzend-CAO als via de inleen-CAO).
5. Partijen bij inleen-CAO's kunnen om redenen van efficiency en uitvoerbaarheid – afhankelijk van doel en aard van de regeling – een wachttijd invoeren, d.w.z. een periode bepalen die in acht genomen wordt alvorens de regeling op uitzendwerk/ uitzendwerknemers van kracht wordt. In dit geval ligt het voor de hand om – indien in de inleen-CAO ook bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot lonen en vergoedingen van uitzendwerknemers – aan te sluiten bij de wachtermijn die daarvoor wordt bepaald.

¹ Onder «loon en overige vergoedingen» zijn niet te rekenen: pensioenafspraken, VUT-regelingen, bijdragen voor «goede doelen».

² Wel zij opgemerkt dat de invulling van deze categorie verder gaat dan de wet en jurisprudentie op dit punt. De handhaving zal alleen betrekking kunnen hebben op de invulling die voortvloeit uit de wet en jurisprudentie.

6. Aangezien de toepassing en uitvoering van dergelijke regelingen in de praktijk nogal eens tot onduidelijkheden leidt, verdient het aanbeveling dat partijen bij inleen-CAO's, zodra zij dergelijke regelingen hebben getroffen, in overleg treden met de uitzendbranche om na te gaan of nadere afspraken gemaakt moeten worden over de concrete toepassing en uitvoering.

Naar de mening van het kabinet signaleert de Stichting in haar advies terecht, dat met betrekking tot bedrijfstakregelingen en -fondsen sprake kan zijn van meervoudige belangen van alle betrokken partijen, waarin het bijzondere karakter van uitzendarbeid tot uitdrukking kan komen waar het gaat om scholings- en arbeidsmarkt afspraken. De aanbevelingen van de Stichting zijn te onderschrijven en aan te vullen met de conclusie dat aan de meervoudige belangen van alle betrokken partijen recht moet worden gedaan. Het kan uiteraard niet zo zijn dat uit gemaakte afspraken voor bepaalde betrokkenen – zoals in casu ingeleende uitzendkrachten en/of hun werkgever (de uitzendonderneming) – verplichtingen (zoals met name financiële bijdragen) zouden voortvloeien, terwijl daar geen reële rechten/aanspraken (c.q. opbouw daarvan) voor belanghebbenden (werknemers) tegenover staan.

Een derde categorie vormen de zogenoemde ordenende regelingen, waarvan als voorbeelden worden genoemd:

- (minimale en/of maximale) arbeidsduur per periode;
- (maximaal) aantal diensten per periode;
- medezeggenschap (-sfaciliteiten);
- vakbondsfaciliteiten;
- arbeidsomstandigheden;
- klachtenprocedures;
- gedragscodes;
- veiligheidsmaatregelen;
- kwaliteitseisen.

Met betrekking tot deze elementen is veelal sprake van wettelijke regels, waarbij geldt dat deze moeten worden nageleefd ook ten opzichte van uitzendwerknemers. Dit neemt niet weg dat afspraken met betrekking tot de vraag hoe dit soort regelingen in inleen-CAO's doorwerken in concrete uitzendrelaties, ook naar de mening van het kabinet, een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan toepassing en handhaving van deze regelingen. Belangrijk aandachtspunt hierbij is een zorgvuldige formulering, waarmee recht wordt gedaan aan de autonomie van partijen bij onderscheiden CAO's (uitzend-CAO's respectievelijk andere sector-CAO's). Verder merkt de Stichting terecht op dat ordenende regelingen, die ten doel hebben een kwantitatieve beperking aan de inzet van uitzendarbeid in een bepaalde sector op te leggen, te vermijden zijn. Hierop aansluitend wijst het kabinet er op dat dit ook geldt voor regelingen inhoudende dat een bedrijf op terrein van de betreffende sector (de werkingssfeer van de CAO) geen activiteiten mag verrichten c.q. laten verrichten door het inzetten van werknemers, tenzij het daartoe een vergunning of certificering heeft verstrekt door of namens CAO-partijen. Dergelijke regelingen kunnen niet voor AVV in aanmerking komen.

Met betrekking tot overlappende werkingssferen van verschillende onderscheiden CAO's, is de Stichting van mening dat mogelijke problemen op diverse manieren beperkt kunnen worden door opties zoals:

- a) de werkingssfeer van de eigen CAO niet te omschrijven op basis van de werkzaamheden van de werknemers die onder die CAO vallen, maar op basis van de economische activiteiten van de werkgever, of
- b) de werkingssfeer van een bedrijfstak-CAO te omschrijven op basis van

- de werkzaamheden van de werknemer, als werkgever in de sector aan te merken de onderneming die in hoofdzaak (meer dan bijv. 50% van de loonsom of het arbeidsvolume of een ander meetbaar criterium) in die bedrijfstak c.q. dat CAO-gebied functioneert, of
- c) te omschrijven dat bij toepasselijkheid van een bedrijfstak-CAO op uitzendondernemingen de werkgever/uitzendonderneming de uitzend-CAO mag blijven toepassen op dat gedeelte van het personeel dat niet binnen die bedrijfstak wordt uitgezonden, d.w.z. de bedrijfstak-CAO slechts toepasselijk te achten op gespecialiseerde uitzenders voor zover zij uitzenden binnen de bedrijfstak.

Het kabinet is van mening dat deze opties bijzonder waardevol zijn. Ook hier is een zorgvuldige formulering van groot belang om recht te doen aan de autonomie van onderscheiden werkgever(s) c.q. werkgeversorganisaties en vakbonden.