

Vergaderjaar 2001–2002

28 465

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding en achtergrond van het voorstel

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, hierna te noemen «Waadi». De wijziging heeft betrekking op het onderdeel arbeidsbemiddeling.

In de memorie van toelichting van de Waadi (Kamerstukken II, 1996/97, 25 264 nr. 3) is vermeld, dat de regering de verplichte vergunning voor arbeidsbemiddeling in de Waadi uitsluitend handhaaft, omdat Nederland daartoe verplicht is door de gebondenheid aan het Verdrag nr. 96 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Dit is het Verdrag betreffende bureaus voor arbeidsbemiddeling welke voor hun bemiddeling betaling vragen uit 1949 (Trb. 1951, 33, hierna Verdrag 96). In genoemde toelichting is tevens vermeld dat het voornemen bestaat de verplichte vergunning voor arbeidsbemiddeling af te schaffen, zodra de gebondenheid aan Verdrag 96 zal zijn vervallen. Bij brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 10 juni 1999 is aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal ter stilzwijgende goedkeuring aangeboden het Verdrag betreffende particuliere bureaus voor arbeidsbemiddeling (Kamerstukken I/II, 1998/99, 26 601, nrs. 262 en 1, Trb. 1997, 308, hierna Verdrag 181). Beide Kamers der Staten-Generaal hebben met de stilzwijgende goedkeuringsprocedure ingestemd. Door deponering van de daartoe bestemde akte op 15 september 1999 bij het Bureau van de IAO is de ratificatie van Verdrag 181 een feit geworden. Door de ratificatie van Verdrag 181 vervalt voor Nederland de gebondenheid aan Verdrag 96 en is een systeem van vergunningen voor arbeidsbemiddeling voor Nederland niet meer verplicht. Hiermee is de weg vrijgekomen om het met de Waadi ingezette proces van herziening van de regulering van de allocatiediensten van intermediairs op de arbeidsmarkt te voltooien.

Zoals eveneens in de eerdergenoemde toelichting bij de Waadi is vermeld, heeft de Sociaal-Economische Raad reeds in zijn advies van 20 mei 1994 (SER publicatie 94/07) zijn oordeel gegeven over de plannen van het toen zittende kabinet tot deregulering van de particuliere arbeidsbemiddeling. Het wetsvoorstel bouwt voort op de toen uitgestippelde beleidslijn. Daarom heeft het kabinet een hernieuwd advies van de SER

niet nodig geacht. Wel zijn sociale partners geconsulteerd in verband met de ratificatie van IAO-Verdrag 181, alsmede over de voornemens die in het onderhavig wetsvoorstel zijn neergelegd. Uit de consultatie over dit wetsvoorstel kwam naar voren, dat sociale partners op hoofdlijnen konden instemmen. Alleen op het punt van de zogeheten gelijkstelling van de diensten van bemiddelaars in de sectoren kunsten, amusement en beroepssport kwamen zij tot een andere conclusie dan nu voorgesteld (zie verder paragraaf 5). Met betrekking tot deze gelijkstelling is nader onderzoek verricht naar de effecten in de betreffende sectoren¹. Het bestaan van de door de sociale partners beweerde effecten (transparantieverhogend, sanerend, voorkomen van misstanden) konden in het onderzoek niet in die mate worden bevestigd dat tot een ander standpunt moet worden gekomen.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt in de eerste plaats tot het afschaffen van het systeem van verplichte vergunningen voor arbeidsbemiddeling. De argumenten die voor afschaffing pleiten, zijn weergegeven in de (bijlage bij de) brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de SER van 19 november 1993, welke heeft geleid tot het hiervoor vermelde advies van de SER inzake arbeidsbemiddeling (AB) en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (TBA).

Deze argumenten kunnen als volgt worden samengevat:

- a. een vergunningensysteem werpt een drempel op voor toetreding van dienstverleners tot de markt van allocatieve diensten, beperkt aldus het aantal spelers op deze markt en de vrije concurrentie, en is zodoende negatief voor een efficiënte arbeidsallocatie;
- b. het vergunningensysteem als zodanig is niet effectief voor het bereiken van de oorspronkelijke doelen (ordering en bescherming van de belangen van de betrokken arbeidskrachten). Bij de uitvoering van dit systeem is sprake van een sterke en groeiende onevenwichtigheid tussen uitvoeringskosten en effecten;
- c. voor zover de gedragingen van particuliere arbeidsbemiddelaars regulering behoeven kan dit ook langs minder ingrijpende weg worden geïnstrumenteerd;
- d. het verlenen van vergunningen door het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (thans de Centrale organisatie werk en inkomen, de CWI) kan verstorend werken op de concurrentieverhoudingen ten opzichte van particuliere intermediairs.

De regering onderschrijft deze argumenten onverkort en wil met dit wetsvoorstel daaraan uitvoering geven voor het onderdeel AB, en wel zoveel mogelijk op analoge wijze als voor TBA in de Waadi. Gebondenheid aan IAO-Verdrag 96 stond, zoals reeds gememoreerd, overeenkomstige deregulering op dat moment in de weg.

De regering is voorts van mening, dat na afschaffing van de verplichte vergunning voor arbeidsbemiddeling niettemin – zoals bij TBA – enkele gedragsnormen moeten blijven gelden voor degenen die arbeidsbemiddeling verlenen. Het gaat dan vooral om het zogeheten betaalverbod en het onderkruipersverbod. De SER heeft destijds geadviseerd enkele gedragsnormen te blijven voorschrijven. Ook IAO-Verdrag 181 stelt voor particuliere arbeidsbemiddeling een zekere regulering verplicht. Het kabinet acht het gewenst dat ook vanuit de branche zelf initiatieven worden genomen om de resterende normen in acht te nemen en zo mogelijk kwaliteitsnormen voor de dienstverlening te ontwerpen. Certificering kan daarbij behulpzaam zijn om bedoelde normen te borgen.

¹ Evaluatie van de Waadi, deelonderzoek gelijkstellingsbepaling Kas-sector, Bureau Bartels, oktober 2000 (zie ook Kamerstukken II, 2001–2002, 28 365, nr. 1).

Bij de vormgeving van de wettelijke gedragsnormen is, zoals reeds gesteld, waar mogelijk aansluiting gezocht bij de normen die de Waadi thans stelt voor TBA. Deze parallellie dient de eenvoud en toegankelijkheid van de regelgeving voor twee soorten diensten (AB en TBA) die een aantal gezamenlijke kenmerken bezitten en die door aanbieders ook veelal beide worden geleverd.

Verder is in het kader van de consultatie van sociale partners aan de orde geweest of in het licht van nieuwe ontwikkelingen, zoals elektronische vacaturebanken (internet) het betaalverbod dan wel het begrip arbeidsbemiddeling aanpassing behoeft. Aanleiding is er voorts om de regeling van het toezicht aan te passen cq. te harmoniseren met de regeling van het toezicht bij TBA.

Tot slot van deze paragraaf wil de regering nog wijzen op artikel 25 van de Waadi. Dit artikel bepaalt, dat de gelijkstelling met arbeidsbemiddeling van dienstverlening bedoeld in artikel 1, vierde lid, vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Bedoeld is de dienstverlening gericht op de totstandkoming van overeenkomsten tot het verrichten van arbeid, niet zijnde arbeidsovereenkomsten, ten behoeve van beroepsbeoefenaars op het gebied van kunsten, amusement en beroepssport. Deze gelijkstelling is tot stand gekomen door een algemene maatregel van bestuur (bedoeld in artikel 77, tweede lid van de Arbeidsvoorzieningswet 1990; koninklijk besluit van 11 december 1992, Stb. 1993, 668), in werking getreden op 1 januari 1993 en thans vastgelegd in artikel 1, vierde lid, van de Waadi. Voorts bevat het Besluit arbeidsbemiddeling onder andere specifieke bepalingen voor de bedoelde met arbeidsbemiddeling gelijkgestelde dienstverlening.

Deze gelijkstelling van de diensten van «impresario's» met arbeidsbemiddeling wordt niet door IAO-Verdrag 181, noch door enig ander verdrag voorgeschreven. De regering is van mening dat continueren van deze gelijkstelling niet strookt met het streven naar het opheffen van rigiditeiten op de arbeidsmarkt. Het zou ook vreemd zijn om voor deze niet op het totstandkomen van arbeidsovereenkomsten gerichte dienstverlening regels te handhaven, terwijl de arbeidsbemiddeling in strikte zin wordt gedereguleerd tot het door Verdrag 181 voorgeschreven niveau. Daarom zal gelijktijdig met het vervallen van de vergunningplicht voor arbeidsbemiddeling de bedoelde gelijkstelling vervallen. Nu de Waadi toch aanpassing behoeft wordt de gelijkstelling met dit voorstel uit de wet gehaald. Van de mogelijkheid dit bij zogeheten klein koninklijk besluit te doen wordt derhalve geen gebruik gemaakt. In paragraaf 5 wordt hierop nader ingegaan.

3. Gedragsnormen voor arbeidsbemiddeling

3.1. Het betaalverbod

Voor het verlenen van arbeidsbemiddeling mag geen tegenprestatie van de werkzoekende worden bedongen. Voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten geldt eenzelfde verbod (artikel 9).

In 1998 is deze regel herbevestigd in de Waadi, in artikel 3, eerste lid. In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze situatie gecontinueerd, zij het dat een derde lid is toegevoegd dat afwijking van het eerste lid bij algemene maatregel van bestuur mogelijk maakt. Het kabinet heeft de vraag bezien, of de hoofdregel moet worden aangepast, mede in het licht van IAO-verdrag 181. Verdrag 181 biedt immers de mogelijkheid om na raadpleging van werkgevers- en werknemersorganisaties uitzonderingen op de hoofdregel van het betaalverbod toe te staan, mits deze uitzonderingen in het belang van de werkzoekenden zijn. Terwille van de flexibiliteit lijkt het gewenst de mogelijkheid die het IAO-verdrag biedt te benutten.

Hoewel er op dit moment weinig aanwijzingen zijn voor het bestaan van een behoefte aan het maken van uitzonderingen op de hoofdregel, kan niet op voorhand worden uitgesloten dat er zich situaties zullen voordoen waarin het maken van een uitzondering redelijk is, zonder dat de belangen van werkzoekenden in het geding zijn. Mocht dit het geval (lijken te) zijn, dan biedt het derde lid soelaas voor het treffen van een gerichte maatregel, waarbij de procedure die de IAO voorschrijft zal worden gevolgd.

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

In het kader van de consultatie met sociale partners is aan de orde geweest of het betaalverbod of het begrip arbeidsbemiddeling aanpassing behoeft in relatie tot elektronische dienstverlening. Met name is van belang hoe het in rekening brengen van kosten beoordeeld moet worden gelet op enerzijds het betaalverbod bij arbeidsbemiddeling en anderzijds gelet op het feit, dat het openbaar maken van gegevens over vacatures en werkzoekenden via de media volgens de Waadi geen arbeidsbemiddeling is.

Arbeitsbemiddeling is in artikel 1, eerste lid, gedefinieerd als: «dienstverlening in de uitoefening van beroep of bedrijf ten behoeve van een werkgever, een werkzoekende, dan wel beiden, inhoudende het behulpzaam zijn bij het zoeken van arbeidskrachten onderscheidenlijk arbeidsgelegenheid, waarbij de totstandkoming van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht dan wel een aanstelling tot ambtenaar wordt beoogd.»

Onder arbeidsbemiddeling wordt volgens art. 1, tweede lid, niet verstaan: het openbaar maken van gegevens betreffende werkzoekenden of arbeidsplaatsen door middel van drukpers, radio, televisie of een ander communicatiemedium.

In algemene zin is het van groot belang, dat gegevens over werkzoekenden en vacatures zo ruim mogelijk bekend worden en wel gratis dan wel tegen zo laag mogelijke kosten (bijvoorbeeld de kosten van een exemplaar van de vacaturekrant). Het slechts tegen betaling (die verder gaat dan een «publieksprijs») verstrekken van gegevens verdraagt zich slecht met dit uitgangspunt. Dit geldt zowel als het werkgevers betreft die personeel zoeken als – a fortiori – werkzoekenden. Extra ongewenst acht de regering het als bij gegevensverstrekking aan beide partijen een prijs in rekening wordt gebracht («dubbele courtage»). Hoewel op dit moment, voor zover bekend, het vragen van een vergoeding bij bemiddeling via Internet nog niet of nauwelijks voorkomt, zou het volgens het kabinet ook niet die kant moeten uitgaan. Verder dient er zoveel mogelijk helderheid te bestaan over de vraag wat toegestaan is en wat niet. Onderstaande uiteenzetting tracht daaraan tegemoet te komen.

In de bedoelde dienstverlening via de media (al dan niet op elektronische wijze) zijn diverse fases of aspecten te onderscheiden:

- de presentatie: een werkzoekende kan er zelf voor kiezen zich te presenteren via een medium (internet, krant en dergelijke). Het vragen van een prijs aan een werkzoekende die zich aldus wil presenteren is geoorloofd. Speciale bescherming van de werkzoekende die kiest voor een dergelijke presentatie is niet aan de orde (mede in verband met de aanwezigheid van gratis, publieke arbeidsvoorziening bijvoorbeeld via de sollicitantenbank van het CWI). De presentatie van de gegevens over de werkzoekende is geen arbeidsbemiddeling, zolang geen matchingsactiviteit wordt ondernomen;
- het raadplegen: wanneer een werkzoekende via een medium (een dagblad, een gespecialiseerde vacaturekrant, een internet-site) aanbod

van arbeidsgelegenheid raadpleegt is er nog geen sprake van arbeidsbemiddeling en is er geen strijd met het betaalverbod, ook als hij daarvoor een toegangsprijs betaalt.

Het is de kennelijke bedoeling van de informatie-verstrekker een groot publiek te interesseren voor de inhoud van het medium. De openbaarmakingsfunctie staat hier voorop; van arbeidsbemiddeling in de zin van de Waadi is derhalve geen sprake. (Doorgaans zal er overigens ook geen of een laag tarief voor toegang tot het medium worden berekend, juist in verband met de openbaarmakingsfunctie); worden na of naast presentatie of raadpleging vervolgvacatures aangeboden door de intermediair, zoals (electronische) selectie ten behoeve van concrete vacatures, matching en het met elkaar in contact brengen van partijen, dan is er sprake van arbeidsbemiddeling, waarvoor dan geen (verdere) betaling mag worden gevraagd van de werkzoekende. Bij die vervolgvacatures raakt overigens ook de openbaarmakingsfunctie op de achtergrond; Ook het, in aanvulling op een algemene toegangsprijs vragen van een prijs voor het verkrijgen van de identiteit/telefoonnummer van de werkgever die de arbeidsgelegenheid aanbiedt is in strijd met het betaalverbod. Het niet betalen van de prijs leidt dan juist tot niet-openbaarmaking. Het vragen van een prijs belemmert dan de vrije toegang tot de arbeidsmarkt en dat terwijl er doorgaans door de informatieverstrekker al een prijs is gevraagd voor de presentatie van de arbeidsgelegenheid (namelijk van de werkgever). Deze praktijk zou dus leiden tot «dubbele courtage». Het toestaan van het vragen van een prijs zou ook kansongelijkheid introduceren tussen hen die wel kunnen betalen en zij die dat niet of moeilijker kunnen en is daarom ook ongewenst.

Op basis van bovenstaande uiteenzetting komt het kabinet tot de conclusie dat er op dit moment geen aanleiding is om nadere maatregelen te treffen of de definitie van arbeidsbemiddeling te wijzigen. Het is wel belangrijk de ontwikkelingen met betrekking tot de elektronische dienstverlening goed te volgen.

3.3. Onderkruipersverbod

Artikel 3, tweede lid, van de Waadi (oud) bepaalt dat geen bemiddeling wordt verleend naar ondernemingen waar een collectief arbeidsconflict, uitsluiting of bedrijfsbezetting heerst: het verloop van een arbeidsconflict dient niet beïnvloed te worden door het bemiddelen van arbeidskrachten. Opgemerkt zij dat het zogeheten onderkruipersverbod goed werkt en wordt nageleefd.

Deze bepaling is conform het unanieme advies van de SER uit 1994. Een analoge bepaling is vervat in artikel 10 van de Waadi voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Het ontbreken van een dergelijke bepaling voor arbeidsbemiddeling zou het ontwijken van de voor terbeschikkingstelling geldende bepaling wel erg gemakkelijk maken. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding de huidige regeling te wijzigen.

3.4. Gelijkelijk diensten verlenen

Artikel 3, derde lid, van de Waadi bepaalt dat degene die arbeidsbemiddeling verleent dit «gelijkelijk» moet doen aan alle personen die behoren tot de categorieën die hij bemiddelt.

Hiermee wordt beoogd nadrukkelijk als norm te stellen, dat bij arbeidsbemiddeling niet mag worden gediscrimineerd.

Het kabinet constateert dat discriminatie in Nederland inmiddels bij alle activiteiten is verboden en dat de wetgeving terzake zich de afgelopen jaren verder heeft ontwikkeld. De bepaling in de Waadi voegt daar niets meer aan toe en is dus overbodig geworden. Voor het onderdeel in de

Waadi dat handelt over TBA is de overeenkomstige bepaling reeds geschrapt.

Het kabinet wil bij gelegenheid van dit wetsvoorstel de uit deze bepaling voortvloeiende dubblure in de wetgeving ook voor AB teniet doen.

4. Speciaal regime

Artikel 4 van de Waadi bepaalt dat voor de arbeidsbemiddeling van bepaalde categorieën van werkzoekenden of werkgevers bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld. In het Besluit arbeidsbemiddeling zijn op grond van dit artikel specifieke regels gesteld voor de met arbeidsbemiddeling gelijkgestelde dienstverlening van «impresario's», alsook voor de arbeidsbemiddeling van zeelieden. Dit laatste in verband met het Verdrag van de IAO betreffende de werving en plaatsing van zeelieden (IAO-Verdrag nr. 9)¹.

Het kabinet hecht er aan de mogelijkheid om voor de arbeidsbemiddeling van speciale categorieën specifieke regels te kunnen stellen ook na het vervallen van het vergunningensysteem te continueren. De aanleiding voor het stellen van specifieke regels kan gelegen zijn in verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen, bijvoorbeeld het bovengenoemde IAO-Verdrag. Specifieke regels kunnen ook noodzakelijk zijn om de belangen van de betrokken werkzoekenden extra bescherming te bieden. Zo kunnen bij een bepaalde conjunctuur of in zekere segmenten van de markt werkzoekenden – ondanks het betaalverbod – te zeer afhankelijk worden van intermediairs, waardoor misstanden kunnen ontstaan.

Wanneer die noodzaak zich voordoet, is het van belang relatief gemakkelijk een (selectieve) regeling te kunnen treffen, voor een sector, beroepsgroep of regio. Die regeling dient aan te sluiten bij de regeling voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, vervat in artikel 12 van de Waadi. Het mag immers (in dit opzicht) voor de verleners van allocatieve diensten niet tot verschil in rechtsgevolgen leiden als zij hun dienstverlening als arbeidsbemiddeling dan wel als het ter beschikking stellen van arbeidskrachten inkleden. Daarom bevat het wetsvoorstel een ontwerp artikel 4 dat zo veel mogelijk aan de hand van het bestaande artikel 12 is geformuleerd.

Wellicht ten overvloede wordt er op gewezen dat de arbeidsbemiddelaars bij het beheren van bestanden van vacatures en van werkzoekenden gehouden zijn de bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens na te leven.

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

De diensten van de bemiddelaars in de sectoren kunsten, amusement en beroepssport zijn sinds 1993 bij wet (tijdelijk) gelijkgesteld aan arbeidsbemiddeling. Dat betekent, dat voor deze dienstverlening de vergunningsplicht en de inhoudelijke normen van de Waadi gelden, ongeacht het type dienstverlening. Met name gaat het daarbij om het betaalverbod.

Arbeidsbemiddeling is, gelet op de definitie van de Waadi, gericht op het tot stand komen van een arbeidsovereenkomst. De diensten van impresario's leiden doorgaans niet tot een arbeidsovereenkomst tussen bijvoorbeeld de kunstenaar en de schouwburg.

In de aanloop naar de Arbeidsvoorzieningswet 1990 adviseerde de SER (1985) de dienstverlening die leidt tot een overeenkomst tot het verrichten van arbeid, niet zijnde een arbeidsovereenkomst, toch met arbeidsbemid-

¹ Inmiddels is er een nieuw IAO-Verdrag nr. 179 tot stand gekomen welke een deregulering betekent voor de arbeidsbemiddeling in de zeescheepvaart. Nederland is voornemens dit Verdrag 179 te bekrachtigen.

deling gelijk te stellen voor zover het betreft kunsten, amusement en beroepssport.

De gelijkstelling en daarmee de vergunningsplicht is thans vastgelegd in artikel 1, vierde lid, van de Waadi. De tijdelijkheid van de gelijkstelling is vastgelegd in artikel 25 van de Waadi, dat bepaalt dat de onderdelen van de wet, die daarop betrekking hebben, vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Het kabinet is van mening dat thans – bij inwerking treden van dit wetsvoorstel – de regels voor deze sectoren kunnen worden genormaliseerd. Dat betekent:

- a. vervallen van de vergunningsplicht;
- b. vervallen van de gelijkstelling, en
- c. bescherming in geval van arbeidsbemiddeling naar arbeidsovereenkomsten (conform algemeen regime).

Het kabinet is tot die mening gekomen op grond van de volgende overwegingen:

ad a. Het vergunningenregime

In de praktijk is het vergunningensysteem voor impresario's een nogal omslachtige en bureaucratische aangelegenheid. Een, naar taxatie, aanzienlijk aantal bureaus acht de regeling van het vergunningstelsel onuitvoerbaar en vraagt daarom maar helemaal geen vergunning aan. Gezien het geringe aantal signalen van het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (CBA) (thans de CWI) en derden heeft dit geleid tot relatief weinig onderzoeken door de Arbeidsinspectie in deze sector. De Arbeidsinspectie (AI) heeft de regels voor arbeidsbemiddeling door impresario's tot nu toe dan ook alleen reactief gehandhaafd.

De verwachting dat invoering van de vergunningplicht in 1993 een sanerende en ordenende werking op de branche zou hebben is niet uitgekomen. Het vergunningensysteem voldoet derhalve niet aan de door de SER geformuleerde eisen van doelmatigheid en doeltreffendheid.

Daar voor «gewone» arbeidsbemiddeling de vergunning zal worden afgeschaft, zou het continueren van een vergunningensysteem voor de «onechte», maar gelijkgestelde dienstverlening, voor één sector, bovendien een anomalie zijn. Tenslotte kan worden gewezen op de mogelijkheid om, indien de situatie in de sector daadwerkelijk volledig uit de hand zou lopen, alsnog een bijzonder regime met eventueel een vergunningensysteem te introduceren. Van de zijde van sociale partners bestaat er geen overwegend bezwaar tegen het laten vervallen van het vergunningenregime.

Gelet op het voorgaande is het kabinet van mening dat ook voor deze categorie de vergunningplicht kan vervallen.

Ad b. De gelijkstelling

Een andere vraag is, of ook de gelijkstelling van de onderhavige dienstverlening met arbeidsbemiddeling kan vervallen. Daarmee zou ook de inhoudelijke bescherming (het betaalverbod) wegvallen.

Het kabinet is van mening, dat ook de gelijkstelling kan vervallen.

Overwegingen daarbij zijn:

- a. In deze sector worden doorgaans geen arbeidsovereenkomsten met de afnemer (schouwburg enz.) tot stand gebracht, doch opdrachten tot een of meer optredens. Bij «gewone» AB is het contact van werkzoekende met de intermediair *kortdurend* en het resultaat, de arbeidsovereenkomst doorgaans *langerdurend*. Bij impresariaatsdiensten is de relatie tussen werkzoekende en intermediair doorgaans *langerdurend* en het resultaat, de optredens, (meestal) *kortdurend*. Ofschoon de diensten van impresario's zeker zijn aan te merken als een vorm van

arbeidsallocatie, overheersen de verschillen ten opzichte van AB. Veeleer is er een gelijkenis met TBA of, vooral, met dienstverlening aan zelfstandigen. De gelijkstelling is inhoudelijk gezien dus erg gezocht.

- b. Er bestaan onvoldoende aanwijzingen dat de vergunningsplicht of het betaalverbod in de kunsten- en amusementssector effectief en werkzaam waren. Voor zover thans bekend, is er geen beroep gedaan op de bescherming die het betaalverbod biedt, ondanks of misschien wel juist vanwege het feit dat in de artiestenbranche een grote variëteit van betalingen door de artiest aan c.q. verrekeningen met de bemiddelaar gebruikelijk is. Dat betekent dat de norm onvoldoende aansluit op de bestaande praktijk. Het is de vraag, of de kunstenaar of artiest op deze vorm van bescherming wel zit te wachten.
- c. De noodzaak tot het continueren van de gelijkstelling (die als zodanig niet past in het algemene streven naar deregulering) is vooralsnog onvoldoende duidelijk aan te tonen. Afschaffing van de gelijkstelling betekent overigens niet dat alle bescherming wegvalt: in die gevallen waarin sprake is van AB naar een arbeidsovereenkomst of van TBA blijft het betaalverbod gelden. Voorts zal marktwerking, met concurrentie tussen intermediairs, het ontstaan van «knevelcontracten» beteugelen; ook het algemene contractenrecht biedt bescherming. Tenslotte kan, mocht de situatie dat eisen, de mogelijkheid van een apart regime alsnog uitkomst bieden.

6. Toezicht

Gelijk ook het geval is bij de regeling voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, is overtreding van de resterende gedragsregels voor arbeidsbemiddeling niet strafrechtelijk gesanctioneerd. Sanctionering van overtredingen geschiedt langs privaatrechtelijke weg. Degene die zich geschaad voelt door een overtreding van de regels kan bij de rechter nakoming of schadevergoeding eisen. Daarnaast kent de Waadi in de artikelen 13 en 14 bepalingen inzake het toezicht op de naleving van de gestelde regels. De Arbeidsinspectie is aangewezen als toezichthouder. Verder kent artikel 15 ten aanzien van de regels vervat in hoofdstuk 3 – dat zijn de bepalingen inzake TBA – een speciale regeling. Indien uit onderzoek blijkt dat de regels zijn overtreden, meldt de minister dit aan de betrokken werknemer of werkzoekende, werkgever en (in geanonimiseerde vorm) aan de ondernemingsraad en de organisaties van werkgevers en werknemers. (Deze bevoegdheid is analoog aan de regeling met betrekking tot onderzoek inzake de naleving van het wettelijk minimumloon). Zo kan effectiever toezicht worden gehouden op de naleving van de normen. Tevens geeft de regeling de betrokken arbeidskracht een sterkere positie in civiele procedures. Klachten over niet naleving zullen door de Arbeidsinspectie worden onderzocht.

Met het afschaffen van de verplichte vergunning voor AB zou ook het bestuursrechtelijk toezicht en de mogelijkheid om tegen overtreders van de voor vergunninghouders geldende regels bestuursrechtelijke sancties te treffen komen te vervallen, zoals dat is gebeurd voor TBA. Het is gewenst om de regelingen voor AB en TBA ook op dit punt gelijk te trekken. Daardoor kan ook bij arbeidsbemiddeling een werknemer of werkzoekende die een intermediair in rechte aanspreekt wegens overtreding van de regels een «steun in de rug» krijgen. Het wetsvoorstel bevat daarom een bepaling die de regeling van artikel 15 met betrekking tot onderzoek op het terrein van TBA uitbreidt tot AB.

7. Effecten van het wetsvoorstel

Door het vervallen van de vergunningplicht voor particuliere arbeidsbemiddeling zal het voor (aspirant-)ondernemers gemakkelijker worden zich op deze markt te begeven. Daardoor ontstaat er een zeker positief effect op de (arbeids)markt en op de arbeidsallocatie. Het effect zal overigens niet erg groot zijn, vanwege het feit dat vele arbeidsbemiddelaars reeds in het bezit zijn van een vergunning en op de markt opereren. Bij de Centrale organisatie werk en inkomen zal de afschaffing van de vergunningsplicht leiden tot een besparing van circa 3 fte's.

Daarnaast zal er een administratieve lastenverlichting optreden bij de aanvragers van een vergunning. Op advies van het Adviescollege toetsing administratieve lasten is een schatting gemaakt van de omvang van dit effect.

In de jaren 1998, 1999 en 2000 zijn er gemiddeld 318 vergunningen aangevraagd. Het aanvragen van een vergunning bestaat uit het invullen van een aanvraagformulier, een (kopie van een) recent uittreksel uit het Handelsregister en (in het geval van de Kas-sector) modellen van af te sluiten bemiddelingscontracten. Dit kost de aanvrager gemiddeld naar schatting circa anderhalf uur werk. Bij een uurloon van € 68,- wordt er dus jaarlijks $(318 * 1,5 * € 68,-) = € 32.436$ minder aan administratieve lasten uitgegeven.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

In artikel 1, eerste lid is het onderdeel a vervallen. Door het wegvallen van de vergunningsplicht voor arbeidsbemiddeling is ook de bemoeienis van de Centrale organisatie werk en inkomen bij de afgifte van de vergunningen tot arbeidsbemiddeling beëindigd, zodat de noodzaak om de definitie van de «Centrale organisatie werk en inkomen» in de wet te handhaven is komen te vervallen.

Door het vervallen van artikel 1, vierde lid, komt er een einde aan de gelijkstelling van de dienstverlening ten behoeve van beroepsbeoefenaars op het gebied van kunsten, amusement en beroepssport (met het doel de totstandkoming van overeenkomsten tot het verrichten van arbeid) met arbeidsbemiddeling.

Artikel I, onderdeel B

De vergunningsplicht voor niet-openbare arbeidsbemiddeling hetgeen bepaald was in artikel 2, eerste lid, is ook komen te vervallen.

Artikel 2, tweede lid vervalt omdat er geen afwijking van de vergunningsplicht nodig is.

Artikel I, onderdeel C

Aangezien er geen vergunninghouders meer zijn is het opschrift van artikel 3 gewijzigd in:

Verplichtingen arbeidsbemiddeling. Het betaalverbod en het onderkruipersverbod zijn in het eerste lid en tweede lid blijven staan en zijn aangepast aan de nieuwe situatie waarin geen sprake meer is van een vergunninghouder. Het derde lid (oud) is komen te vervallen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen in afwijking van het eerste lid regels gesteld worden met betrekking tot bepaalde categorieën werkzoekenden of werkgevers. Deze mogelijkheid is opgenomen om ten behoeve van toekomstige ontwikkelingen de mogelijkheid te scheppen om met betrek-

king tot bepaalde categorieën werkzoekenden of werkgevers af te kunnen wijken van het betaalverbod.

Aangezien er reeds in Nederland verschillende voorschriften tot stand zijn gekomen om discriminatie tegen te gaan is het onnodig om nog een afzonderlijke bepaling in de Waadi te handhaven. Het voorschrift met de meest wijde strekking is de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB), die doorwerking van het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet in het verkeer tussen burgers onderling moet bewerkstelligen. Deze wet verbiedt het maken van onderscheid op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat in arbeid en beroep en bij het aanbieden van goederen en diensten.

Een soortgelijke bepaling ten aanzien van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten is reeds bij de inwerkingtreding van de Waadi komen te vervallen. De regels ten aanzien van arbeidsbemiddeling zijn bij de inwerkingtreding van de Waadi ongewijzigd gebleven.

Nu de vergunningsplicht ook ten aanzien van arbeidsbemiddeling is komen te vervallen is ook het gelijkelijk diensten verlenen aangepast aan de TBA-bepalingen.

Artikel I, onderdeel D

In artikel 4 is, gelijk aan de bepaling in artikel 12, de mogelijkheid opgenomen om krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen voor bepaalde categorieën van werkzoekenden of werkgevers.

Artikel I, onderdeel E

De artikelen 5, 6 en 7 zijn komen te vervallen nu de Centrale organisatie werk en inkomen geen bemoeienis meer heeft met het verlenen en weigeren van arbeidsbemiddelingsvergunningen.

Artikel I, onderdeel F

De reikwijdte van het onderzoek is in artikel 15 uitgebreid. Ook op het terrein van naleving van de bepalingen genoemd in hoofdstuk 2 van de wet (arbeidsbemiddeling) kan zich het onderzoek nu uitstrekken.

Aangezien nu arbeidsbemiddeling onder het onderzoek in artikel 15 valt, is het noodzakelijk om in voorkomende gevallen ook de werkzoekende te informeren over de uitkomsten van het onderzoek. Derhalve is nu het begrip werkzoekende en degene die de arbeidsbemiddeling heeft verricht, opgenomen in artikel 15.

Artikel I, onderdeel G

Door het wegvallen van de vergunningsplicht zijn artikelen 21 en 22 overbodig geworden. Indien de noodzaak aanwezig is om een speciaal regime in te voeren op basis van artikel 12, tweede lid, zal de bestuursrechter de aangewezen beroepsinstantie zijn. Artikel 25 vervalt omdat nu door middel van onderhavige wetswijziging de gelijkstellingsbepaling vervalt.

Artikel II

Door het vervallen van de artikelen 2 en 5 is ook de daaraan gekoppelde strafbaarstelling in de Wet op de economische delicten komen te vervallen.

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