

Vergaderjaar 2009–2010

31 833

## Wijziging van titel 7.10 (arbeidsovereenkomst) van het Burgerlijk Wetboek in verband met de totstandbrenging van een inlenersaansprakelijkheid met betrekking tot de voldoening van het toepasselijke minimumloon en de toepasselijke minimumvakantiebijslag

A

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR JUSTITIE EN VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID<sup>1</sup>

Vastgesteld 9 november 2009

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissies aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennis genomen van bovengenoemd wetsvoorstel en maken van de gelegenheid gebruik de regering enkele kritische vragen te stellen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat de positie van uitzendwerknemers wil versterken en een prikkel voor werkgevers wil introduceren om uitsluitend zaken te doen met door de branche goedgekeurde uitzendorganisaties. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel wordt door hen onderschreven. Wel hebben deze leden vragen over de juridische houdbaarheid van het systeem.

De leden van de **SP**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden zien hierin een erkenning van hun stelling dat fraude en illegaliteit in de uitzendbranche door de afschaffing van het vergunningsstelsel voor arbeidsbemiddeling per 2003 in het kader van deregulering is toegenomen.

#### Noodzaak van de regeling

Hoofdelijke aansprakelijkheid moet een prikkel voor inleners zijn om met een gecertificeerd uitzendbureau in zee te gaan. De leden van de **VVD**-fractie wijzen er op dat een dergelijke prikkel al bestaat. Ter bestrijding van fraude en illegaliteit is zelfregulering in de vorm van NEN-normen (4400-1 en 2) tot stand gebracht. Gecertificeerde uitzendbureaus

<sup>1</sup> Samenstelling:

Justitie: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA), (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), (vice-voorzitter), Doek (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), De Vries (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).  
Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Van den Berg (SGP), Swenker (VVD), Terpstra (CDA), (vice-voorzitter), Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Vedder-Wubben (CDA), Kneppers-Heijner (VVD), Westerveld (PvdA), Biermans (VVD), Schouw (D66), Van Driel (PvdA), (voorzitter), Leijnse (PvdA), Hillen (CDA), Thissen (GroenLinks), Goyert (CDA), Quik-Schuijt (SP), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Vac. (PvdA), Elzinga (SP), Vac. (SP), Yildirim (Fractie-Yildirim) en Flierman (CDA).

voldoen aan deze normen. De eisen uit deze normen hebben betrekking op de personeels-, loon- en financiële administratie van uitzendbureaus. Het risico op aansprakelijkstelling door de belastingdienst (o.a. voor niet betaalde loonheffing) en op boetes van andere overheidsinstanties is hierdoor voor de inlener beperkt. Werkt deze prikkel niet, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Wat geeft de regering de illusie dat dit met dit wetsvoorstel geregelde extra prikkel wel helpt, en dan bovendien met normen die voor andere doelen zijn tot stand gebracht?

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering nog eens kan ingaan op de vraag wat de privatisering van de certificering en het toezicht in deze branche aan voordelen heeft gebracht? Werkt dit systeem wel, of werkt het beter dan het systeem met een publiek certificeringssysteem en een publiek toezicht? Wanneer wordt dit private systeem als een succes aangemerkt en is dat punt al bereikt? Zo nee, zijn er indicaties dat dit wel zal gebeuren?

De leden van de **SP**-fractie zien in dit voorstel een heel klein stapje terug door middel van het bevorderen van zelfregulering en certificering door de branche. Deze leden verwachten meer effect van het herinvoeren van een vergunningenplicht voor de uitzendsector en vragen de regering waarom nog steeds veel effect wordt verwacht van zelfregulering.

Deze leden vragen de regering aan te geven hoe vaak het naar verwachting jaarlijks zal gebeuren dat een inlener daadwerkelijk hoofdelijk aansprakelijk wordt gesteld door een ter beschikking gestelde werknemer. Hoe vaak zal dat naar verwachting een illegale werknemer betreffen? Welk percentage van inleners zal volgens de regering door dit voorstel de overstap maken naar een gecertificeerde arbeidsbemiddelaar? Welk percentage bemiddelaar zal alsnog kiezen voor certificering?

Is de regering het ermee eens dat deze wetswijziging noch een verbetering brengt in de positie van de illegale werknemer, omdat hij zijn recht op loon niet zal durven inroepen, noch een rem betekent voor de inlener om met illegale werknemers in zee te gaan? De Raad van State heeft hierop gewezen en het antwoord van de regering op deze constatering is bevestigend. De leden van de fractie van de SP vragen of een wetswijziging die het hoofdprobleem niet oplost nog wel proportioneel is. Veel wetgevende arbeid voor weinig resultaat. Hoe denkt de regering hierover?

### **Uitwerking van de regeling**

De uitzendkracht hoeft voor voldoening van het loon niet eerst het uitzendbureau aan te spreken en pas daarna – als de werkgever niet betaalt – de inlener. De leden van de **VVD**-fractie vragen of dit betekent dat de inlener het risico loopt tweemaal te moeten betalen: hij heeft de factuur van het uitzendbureau betaald en wordt dan nogmaals aangesproken door de uitzendkracht? Heeft de inlener dan niet bevrijdend aan het uitzendbureau betaald? Wordt hier de pijn niet bij de verkeerde partij gelegd? Normaal is dat de werkgever (het uitzendbureau) het loon voldoet. Hoe weet de inlener of dit niet is gebeurd?

Deze leden informeren verder of het element (potentiële) loonbetaling van de inlener geen werkgever maakt. Immers, er is dan aan alle elementen van een arbeidsovereenkomst voldaan (arbeid, loon en instructies).

Dit wetsvoorstel vormt onderdeel van een pakket aan maatregelen. De regering streeft ernaar het gehele pakket op hetzelfde moment in werking te laten treden. Van belang daarbij is met name dat de nieuwe Handelsregisterwet operationeel is. Dit zal waarschijnlijk per 1 januari

2010 het geval zijn. De regering streeft ernaar dit wetsvoorstel dan in werking te laten treden. De leden van de VVD-fractie hebben hierover de volgende vraag. Uitzendbureaus waren altijd al inschrijvingsplichtig. Onder de nieuwe Handelsregisterwet worden alle bestuursorganen waaronder de Belastingdienst verplicht om (uitzend)ondernemingen die gevestigd zijn in Nederland en die dus inschrijvingsplichtig zijn, maar daarin desondanks niet zijn ingeschreven, te melden bij de Kamer van Koophandel. En dan? Wat is het effect van deze maatregel voor het onderhavige probleem, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Dat deze bedrijven bekend zijn?

Hebben deze leden het goed begrepen dat er sprake is van inschrijving (bij de Kamer van Koophandel; verplicht), van registratie (bij de Stichting Normering Arbeid; (nog) niet verplicht) en van certificatie (niet verplicht). Wat wordt er precies geregistreerd? En hoe verhoudt zich deze registratie tot de inschrijving bij de Kamer van Koophandel?

De leden van de VVD-fractie hebben begrepen dat een uitzendbureau geregistreerd kan zijn en niet gecertificeerd. Ook het omgekeerde (gecertificeerd en niet geregistreerd) is mogelijk. Wat moet de inlener daaruit concluderen, te meer daar de regering herhaalde malen heeft gezegd dat geregistreerde en niet gecertificeerde bureaus niet per definitie niet bonafide of malafide zijn. Kan de regering nog eens uiteenzetten hoe al deze procedures zich tot elkaar verhouden?

De leden van de fractie van de **PvdA** zijn niet erg overtuigd van de stelling in de memorie van toelichting (pag. 7) dat de certificerende instellingen private organisaties zijn en «dus» geen publiekrechtelijke taken uitvoeren. Is de achterliggende bedoeling van het systeem waarvan dit wetsvoorstel een vervolgstap is, niet het tegengaan van malafiditeit in de uitzendbranche? Zo ja, waarom is dat geen publiek belang?

Het voorliggende wetsvoorstel verbindt stevige consequenties aan de besluiten van deze instellingen, zowel voor de bedrijven zelf als voor degenen die zaken met hen doen, en dit mogelijk al geruime tijd doen en daar misschien om hen moverende redenen mee door willen gaan. In dit verband dringt de term derde-belanghebbende zich op. Is de regering dit met de leden van de PvdA-fractie eens?

De leden van de **SP**-fractie vragen de regering waarom is gekozen voor een privaatrechtelijke regeling voor hoofdelijke aansprakelijkheid en niet voor een andere mogelijkheid buiten het privaatrecht

### **Gevolgen maatregel**

Wat betreft de verhouding tot art 49 EG-verdrag (vrijheid van dienstverrichting) merkt de regering op dat, omdat certificering niet verplicht is, de maatregel niet kan worden aangemerkt als een beperking van de vrijheid van dienstverrichting. Aan niet gecertificeerde uitzendbureaus worden immers geen beperkingen opgelegd. De leden van de **VVD**-fractie vinden dit op zijn zachtst gezegd geen sterke redenering. De bedoeling is toch dat de maatregel het aanbieden van diensten door buitenlandse uitzendbureaus in Nederland minder aantrekkelijk maakt?

De regering is verder van mening de maatregel non-discriminatoir is. De inlenersaansprakelijkheid en de mogelijkheid deze te vermijden door certificering is van toepassing op alle inleners in Nederland. Er is dan weliswaar naar de mening van de regering geen ongelijke behandeling van inleners, maar naar de mening van de leden van de VVD-fractie wel van degenen die voor hen werken. De regering heeft aangegeven dat

dezelfde overtredingen (in de sfeer van de Wet Arbeid Vreemdelingen / WAV of de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag / Wml) zowel bij gecertificeerde als bij nietgecertificeerde uitzendbureaus voorkomen. Als dit ook geldt voor het niet uitbetalen van het loon hebben sommige werknemers meer mogelijkheden om het (minimum-) loon te krijgen dan anderen. Is de regering dit met deze leden eens? En is de regering het ermee eens dat dit dan ongelijke behandeling is?

### **Rechtsbescherming**

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben begrepen dat het certificeringssysteem een stelsel in beweging is. Uit door de branche aangereikte cijfers blijkt dat van de 2000 geregistreeerde organisaties er circa 300 weer zijn geschorst. Nu het wetsvoorstel ingrijpende gevolgen verbindt aan de intrekking van de vergunning, mag naast een transparant en actueel register, een adequaat systeem van rechtsbescherming niet ontbreken. Hoe ziet het door de branche ontwikkelde bezwaar- en beroepssysteem er precies uit? Heeft bezwaar schorsende werking, als automatisme of op aanvraag? Zijn de beslissingen, ook die in eerste aanleg, openbaar toegankelijk? Wordt in hoger beroep toegezien op rechtseenheid? Zijn de beslissende instanties «onpartijdig»? Kortom, voldoet het systeem aan de voorwaarden van artikel 6 EVRM?

Ook vragen deze leden wat de regering ertoe heeft gebracht de beslissing een certificaat te weigeren of in te trekken niet aan te merken als een besluit dat appellabel is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)? Waarom neemt hij überhaupt het risico dat de rechter die conclusie op enig moment wel zal trekken (31 833, nr. 6, p. 13) en dat er dus, tot het zover is, is uitgegaan van een rechtens onjuist regiem?

De leden van de commissies zien de beantwoording met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale zaken en Werkgelegenheid  
Van Driel

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
Van de Beeten

De griffier van de vaste commissie voor Sociale zaken en Werkgelegenheid,  
Kim van Dooren