

Vergaderjaar 2002–2003

**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. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 23 januari 2003

#### **1. Inleiding en achtergrond van het wetsvoorstel**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De leden van de VVD-fractie, de PvdA fractie en de fractie van GroenLinks geven aan met belangstelling kennis genomen te hebben van het wetsvoorstel. Ook de leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie zijn voorstander van het vervallen van de vergunningplicht voor arbeidsbemiddeling. De leden van de fractie van de ChristenUnie reageren instemmend op het wetsvoorstel. De genoemde fracties hebben behoefte aan een nadere toelichting op het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de betekenis van artikel 12 aan de orde komt bij de evaluatie. De leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot het overleg over de evaluatie binnen de Stichting van de Arbeid.

De huidige Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs bestaat uit twee onderdelen. Artikel 2 tot en met artikel 7 gaat over het onderdeel arbeidsbemiddeling. Men moet dan denken aan werving-en selectiebureaus. Artikel 8 tot en met 12 gaat over het «ter beschikking stellen van arbeid». Dit is het onderdeel waar uitzendbureaus onder vallen. De artikelen 13, 14 en 15 gaan over onderzoek en toezicht en gelden zowel voor arbeidsbemiddeling als voor het ter beschikking stellen van arbeid. Het onderhavige wetsvoorstel gaat uitsluitend over het onderdeel arbeidsbemiddeling. Over het onderdeel «ter beschikking stellen van arbeid» is een evaluatie uitgevoerd. De evaluatie heeft inderdaad, zoals de leden van de PvdA stellen, betrekking op uitzendbureaus en mede op de betekenis van artikel 12. De evaluatie is, voorzien van een reactie van het kabinet, naar de Tweede Kamer en naar de Stichting van de Arbeid gestuurd<sup>1</sup>. De Stichting van de Arbeid verwacht in maart 2003 met een reactie te komen. De regering zal zo spoedig mogelijk de reactie van de Stichting van de Arbeid naar de Kamer zenden.

<sup>1</sup> Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 mei 2002 (Kamerstukken II, 2001/2002, 28 365, nr. 1). Deze evaluatie bevat tevens een deelonderzoek naar de gelijkstelling van de diensten van bemiddelaars in de kunst, amusement en sport sector (KAS) met arbeidsbemiddeling.

## 2. Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van de PvdA hebben enkele vragen over het afschaffen van de vergunningplicht en het voorkomen van misbruik in deze. Zij vragen naar het belang dat de regering hecht aan de normen die het vergunningstelsel wil nastreven en geven de regering in overweging het vergunningstelsel niet af te schaffen, maar te kijken of overbodige regelgeving kan worden geschrapt. De leden van de SP-fractie vragen naar de overwegingen van de wetswijziging en vragen of de regering van mening is dat de administratieve lastenverlichting, dan wel de personele besparing bij de CWI dusdanig groot is dat dit een met deze wetswijziging gepaard gaande beperking van de wettelijke controlemogelijkheden op arbeidsintermediairs rechtvaardigt.

De doelen van het vergunningstelsel voor arbeidsbemiddeling betroffen ondermeer beperking van risico's van derden als gevolg van ondeugdelijke en onbekwame marktpartijen, het waarborgen van gelijke kansen op de arbeidsmarkt en het bevorderen van een goede informatievoorziening aan werkzoekenden en werkgevers. Het voornemen om de vergunningplicht voor arbeidsbemiddeling af te schaffen heeft het toenmalige kabinet uitvoerig beargumenteerd in de adviesaanvraag aan de Sociaal Economische Raad van 19 november 1993. In die adviesaanvraag zijn de doelen van de vergunningstelsels van zowel het ter beschikking stellen van arbeid als arbeidsbemiddeling getoetst. Het kabinet kwam toen tot de conclusie dat de vergunningstelsels belemmerend werken op de hoofddoelstelling: het bevorderen van arbeidsparticipatie. De toetredingsdrempel beperkt het aantal marktpartijen en de gedragsnormering (dat wil zeggen het vooraf toetsen van nieuwe bedrijven) beperkt de mogelijkheden van de marktpartijen. Door deze rigiditeit bestaat de kans dat er geen optimaal werkende markt voor allocatieve diensten tot stand komt. Dit kan een nadelig effect hebben op de werking van de arbeidsmarkt in zijn totaliteit en dus ook op de arbeidsparticipatie. Daarnaast acht het kabinet het onjuist regels in stand te houden die niet, of slechts tegen aanzienlijke kosten, te controleren en te handhaven zijn. Bij de vergunningplicht is consequente handhaving slechts mogelijk tegen aanzienlijk hogere uitvoeringslasten. Daarmee rijst de vraag of de kosten van het handhaven wel opwegen tegen de baten gelegen in de doeleinden van de regeling. De Sociaal Economische Raad kwam in zijn advies van 20 mei 1994 (SER publicatie 94/07) unaniem tot het oordeel dat een deregulering van het beleid voor arbeidsbemiddeling door derden wenselijk is en dat wettelijke normering zich in de toekomst kan beperken tot voorkoming van de beïnvloeding van arbeidsconflicten en tot een verbod op het vragen van onkostenvergoedingen aan werkzoekenden. Van dit verbod zou voor bepaalde categorieën werkzoekenden ontheffing moeten kunnen worden gegeven. De conclusie dat het niet wenselijk en niet nodig is om het vergunningstelsel te continueren wordt derhalve breed onderschreven. Met de invoering van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs is de vergunningplicht voor het ter beschikking stellen van arbeid afgeschaft. Toen werd aangegeven dat de regering voornemens is ook de verplichte vergunning voor arbeidsbemiddeling af te schaffen zodra de gebondenheid aan het Verdrag nr. 96 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) zou vervallen. Bij brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 10 juni 1999 is aan de Voorzitters 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. Met voorliggend wetsvoorstel wordt het voornemen tot afschaffen van de vergunningplicht voor arbeidsbemiddeling

geëffectueerd. Het wetsvoorstel is ook opgenomen in het Actieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving (Kamerstukken II, 2002–03, 28 600, nr. 24).

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar het aantal bedrijven dat op dit moment beschikt over een vergunning en vragen of er in een recent verleden nog vergunningen zijn geweigerd en zo ja, op welke gronden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering de indruk heeft dat (veel) potentiële arbeidsbemiddelaars zich door de vergunningplicht hebben laten weerhouden zich op deze markt te begeven en of daar onderzoek naar is verricht. Dezelfde leden willen weten of de Arbeidsinspectie regelmatig heeft moeten ingrijpen in het kader van de handhaving en of overtredingen regelmatig zijn gesanctioneerd.

Volgens de gegevens van de CWI hebben 2842 arbeidsbemiddelaars een vergunning. Sinds de invoering van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs in 1998 is er geen aanvraag voor een vergunning geweigerd. Er heeft geen onderzoek plaatsgevonden naar de grootte van de groep potentiële arbeidsbemiddelaars en hun motivatie om geen vergunning aan te vragen. De Arbeidsinspectie heeft in het kader van de vergunningplicht tot taak te controleren of arbeidsbemiddelaars in het bezit zijn van een vergunning en of de vergunninghouders zich houden aan eisen voor vergunninghouders. Er kan niet gezegd worden dat de Arbeidsinspectie regelmatig aanleiding heeft gehad om in te grijpen in het kader van de handhaving van de vergunningplicht. De Arbeidsinspectie heeft sinds de inwerkingtreding van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs één onderzoek op het onderdeel vergunningplicht bij arbeidsbemiddeling uitgevoerd. Wanneer het gaat om de bescherming van de belangen van werkzoekenden gaat het vooral om de bescherming van de materiële normen. Bij arbeidsbemiddeling zijn dat het betaalverbod en het onderkruipersverbod. Deze normen staan los van het vervallen van de vergunningplicht en blijven onverkort van kracht. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op deze normen. Sanctionering geschiedt langs privaatrechtelijke weg. Degene die zich geschaad voelt door een overtreding van de regels kan bij de rechter nakoming of schadevergoeding eisen. De regeling van artikel 15, die nu ook gaat gelden voor arbeidsbemiddeling, geeft daarnaast een extra impuls aan deze privaatrechtelijke handhaving. Indien uit onderzoek blijkt dat de regels zijn overtreden, meldt de Arbeidsinspectie dit aan de betrokken werknemer of werkzoekende, werkgevers en (in geanonimiseerde vorm) aan de ondernemingsraad en de organisaties van werkgevers en werknemers. Zo kan er effectiever toezicht worden gehouden op de naleving van de normen en geeft de regeling de betrokken arbeidskracht een sterkere positie in civiele procedures. Klachten van werknemers, werkzoekende, werkgevers of anderen over niet naleving zullen door de Arbeidsinspectie worden onderzocht. Het tegengaan van malafide ondernemingen, die bijvoorbeeld de belasting ontduiken en geen sociale premies afdragen, staat los van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en ligt in de handen van de Belastingdienst en het UWV.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de drempel voor toetreding van dienstverleners, die het vergunningensysteem zou opwerpen, en vragen naar de mening van (serieuze) bemiddelingsorganisaties terzake. De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar initiatieven uit de branche naar zelfregulering en de rol van de overheid hierbij. Daarnaast vragen deze leden of het denkbaar is dat de overheid aan gemeenten en het UWV zou vragen alleen contracten af te sluiten met gecertificeerde bedrijven. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op de lessen, die kunnen worden getrokken uit het afschaffen van de vergunning bij het ter beschikking stellen van arbeid.

Het vergunningensysteem is op zichzelf een drempel voor toetreding voor allocatieve diensten op de arbeidsmarkt. Hierdoor ontstaat de kans dat minder actoren op de markt van allocatieve diensten aantreden dan het geval zou zijn indien er geen vergunning verplicht was gesteld. De Sociaal Economische Raad heeft in 1995 (SER publicatie 94/07) zijn oordeel gegeven over de deregulering van de particuliere arbeidsbemiddeling. Omdat dit wetsvoorstel voortborduurde op de toen uitgezette beleidslijn, achtte het vorige kabinet het niet nodig nogmaals een advies te vragen aan de SER. De regering heeft nog wel een aparte consultatieronde gedaan bij de sociale partners over de ratificatie van Verdrag 181 en over de voorgenomen wijziging. De arbeidsbemiddelaars zijn via hun vertegenwoordiging bij VNO-NCW en het MKB geconsulteerd over het afschaffen van de vergunning voor arbeidsbemiddeling. Uit deze consultatieronde komt naar voren dat de werkgevers in de arbeidsbemiddelingbranche zich op hoofdlijnen kunnen vinden in de voorgestelde wetswijziging. Het is niet bekend of arbeidsbemiddelaars van mening zijn dat het systeem van vergunningverlening de markt beschermt tegen ad-hoc-bemiddelaars. Er worden in de evaluatie van de Waadi twee nadelige consequenties genoemd van het afschaffen van de vergunningplicht bij ter beschikking stellen van arbeid. Het eerste nadeel, het veranderen van de inlenersaansprakelijkheid, doet voor arbeidsbemiddeling niet ter zake (een vergunning met melding bij de uitvoeringsinstelling betekende voor de inlener dat hij niet meer aansprakelijk kon worden gesteld voor de afdracht van sociale premies en belastingen). De tweede nadelige consequentie, die uit de evaluatie naar voren komt, is het verdwijnen van de vergunning als keurmerk. Deze consequentie speelt ook bij arbeidsbemiddeling. In de evaluatie wordt door intermediairs de toegenomen (soms oneerlijke) concurrentie genoemd als nadeel, doordat nieuwe (soms malafide of kwalitatief laagwaardige) bureaus vrijelijk kunnen toetreden tot de markt. Dit komt de organisatiegraad van de sector niet ten goede omdat deze bureaus zich niet zouden aansluiten bij de ABU of de NBBU. De regering is van mening dat een toename van de concurrentie in het algemeen juist één van de doelen van het afschaffen van de vergunningplicht is. De aansluiting van ondernemers bij een werkgeversvereniging en de gevolgen daarvan, is een zaak die onder de verantwoordelijkheid van de branche valt. Een keurmerk, als instrument om kwaliteit te bevorderen, is bij uitstek een zaak die in handen van de branche zelf ligt. De regering zou het tot stand komen van een door de branche opgezet systeem dat inzicht geeft in de kwaliteit van de dienstverlening zeker toejuichen en dit voor zover mogelijk ook stimuleren. De regering heeft gemerkt dat binnen de groep van arbeidsbemiddelaars behoefte is aan het bewaken van de kwaliteit van hun dienstverlening. De regering is bekend met een voorstel uit de branche zelf voor het lanceren van een keurmerk voor arbeidsbemiddelaars. Een sturing van de arbeidsbemiddelingsmarkt door de overheid in de zin dat de overheid aan gemeenten en het UWV vraagt alleen contracten af te sluiten met gecertificeerde bedrijven, zoals de leden van de GroenLinks-fractie voorstellen, is geen optie voor de regering.

Ten aanzien van lopende vergunningaanvragen vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie of de regering heeft overwogen het advies van de Raad van State, om lopende zaken te laten afdoen door het College voor het bedrijfsleven, te honoreren en in het verlengde daarvan de Invoeringswet bij de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen aan te passen. Deze leden vragen ook of er inmiddels al zaken overgedragen zijn aan rechtbanken die bij toepassing van artikel 8:7 van de Algemene wet bestuursrecht bevoegd zouden zijn geweest het beroep te behandelen.

De vorige regering heeft in artikel 31 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen geregeld dat de bij het College voor het bedrijfsleven aanhangige zaken betreffende onder meer besluiten op grond van de Wet

allocatie arbeidskrachten door intermediairs van rechtswege overgaan naar de rechtbanken die bij toepassing van art. 8:7 van de Algemene wet bestuursrecht bevoegd zouden zijn geweest het beroep te behandelen. Artikel II van het oorspronkelijke wetsvoorstel is dan ook geschrapt. Sinds 1998 zijn geen vergunningaanvragen geweigerd. Er zijn dan ook geen zaken overgedragen aan rechtbanken die bij toepassing van artikel 8:7 van de Algemene wet bestuursrecht bevoegd zouden zijn geweest het beroep te behandelen.

De mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen (speciaal regime) voor arbeidsbemiddeling (artikel 4) en ter beschikking stellen van arbeid (artikel 12) komt aan de orde in paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

### **3. Gedragsnormen voor arbeidsbemiddeling**

#### *3.1 Het betaalverbod*

In dit voorstel tot wijziging is, evenals in de huidige Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de bepaling opgenomen, dat geen tegenprestatie mag worden bedongen van de werkzoekende voor arbeidsbemiddeling. Nieuw in dit wetsvoorstel is de mogelijkheid om op deze regel een uitzondering te maken bij algemene maatregel van bestuur (artikel 3, derde lid).

De leden van de VVD-fractie vragen op welke gronden de regering denkt te gaan bepalen of een bepaalde tegenprestatie van de werknemer in aanmerking komt voor een uitzonderingspositie en wie gaat bepalen of een bepaalde tegenprestatie van de werknemer in aanmerking komt voor een uitzonderingspositie. De leden van de VVD-, PvdA- en ChristenUnie-fractie vragen de regering voorbeelden aan te dragen van deze nieuwe mogelijkheid.

IAO verdrag 181 bevat de mogelijkheid om uitzonderingen toe te staan op het betaalverbod in het belang van de betrokken werknemers, en na advies van werkgevers- en werknemers (artikel 7, tweede lid). De regering heeft in dit wetsvoorstel gekozen voor de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot bepaalde categorieën werkzoekenden of werkgevers in afwijking van de hoofdregel van het betalingsverbod. Op dit moment is er nog geen reden voor het opstellen van een dergelijke algemene maatregel van bestuur. Terwille van de flexibiliteit leek het gewenst de mogelijkheid, die het IAO-verdrag biedt te benutten. Een uitzondering op het betaalverbod via een algemene maatregel van bestuur zou in de toekomst eventueel gemaakt kunnen worden voor de categorie politieke ambtsdragers. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een voorstel in voorbereiding op grond waarvan gewezen politieke ambtsdragers aanspraak krijgen op een financiële vergoeding voor de bekostiging van outplacementfaciliteiten<sup>1</sup>.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de mogelijkheid om uitzonderingsposities te creëren voor bepaalde tegenprestaties ook geldt voor ter beschikking stellen van arbeid kan de regering aangeven dat dit niet het geval is. Mijn ambtsvoorganger heeft bij de aanbieding van de evaluatie aan de Kamer geschreven dat voor het maken van een uitzondering op het betaalverbod in relatie tot het ter beschikking stellen van arbeid, geen behoefte is gebleken.

---

<sup>1</sup> Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 juli 2002 (Kamerstukken II, 2001/2002, 28 479, nr. 1).

### *3.2 Het betaalverbod en het begrip arbeidsbemiddeling, in relatie tot elektronische dienstverlening*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering te onderbouwen waarom op dit moment, vooruitlopend op de mogelijkheid dat betaling gevraagd gaat worden via links met betaalnummers, een algemene formulering in de wet niet zinvol kan zijn. De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren of uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat op termijn misschien een uitzondering op het betaalverbod zal worden gemaakt voor elektronische dienstverlening in casu internet. Een aanpassing van het begrip arbeidsbemiddeling voor internet-dienstverlening acht de regering niet zinvol. In dit kader is wel in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel tot wetswijziging door de regering uitdrukkelijk aandacht besteed aan de vraag wat onder arbeidsbemiddeling valt en wat niet. Het openbaarmaken van gegevens betreffende werkzoekenden of arbeidsplaatsen door middel van drukpers, radio, televisie of een ander communicatiemiddel valt niet onder de definitie van arbeidsbemiddeling. Als het gaat over matches, het bij elkaar brengen van vraag en aanbod, is er sprake van arbeidsbemiddeling en geldt het betaalverbod. De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie is naar mijn mening voor tweeërlei uitleg vatbaar: is de regering voornemens op termijn een uitzondering op het betaalverbod voor elektronische dienstverlening te maken? Of, is de regering op termijn voornemens in de definitie van arbeidsbemiddeling een uitzondering te maken voor elektronische dienstverlening? Het antwoord op beide vragen luidt ontkennend. Artikel 3, derde lid, geeft de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde categorieën werkgevers of werknemers af te wijken van het algemene betaalverbod. Deze uitzondering kan echter alleen worden gebruikt voor bepaalde categorieën werknemers of werkgevers en niet voor een bepaald type dienstverlening, zoals elektronische dienstverlening, is. Artikel 4 geeft de mogelijkheid om bij algemene maatregelen van bestuur voor arbeidsbemiddeling voor bepaalde categorieën werkgevers of werknemers nadere regels te stellen. Hierbij geldt hetzelfde bezwaar als bij artikel 3 derde lid. Ook voor deze uitzondering moet er sprake zijn van een bepaalde categorie werknemers of werkgevers. Het aanpassen van de definitie van arbeidsbemiddeling kan alleen bij wet. Een dergelijke aanpassing is niet aan de orde.

### *3.3 Het onderkruipersverbod*

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering geen aanleiding ziet het onderkruipersverbod te wijzigen. Toch kunnen de leden van de VVD-fractie zich situaties voorstellen waarin de inzet van personeel, eventueel via een uitzendbureau zeer gewenst is. Deze leden vragen naar de visie van het kabinet.

De gedachte achter het onderkruipersverbod is dat het verloop van een arbeidsconflict niet beïnvloed dient te worden door arbeidsbemiddeling of ter beschikking stellen van arbeid. Artikel 3, tweede lid en artikel 10 zijn analoge bepalingen. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt betoogd dat het ontbreken van een onderkruipersverbod bij arbeidsbemiddeling het ontwijken van de voor terbeschikkingstelling geldende bepaling wel erg gemakkelijk zou maken. De uitzendbranche en het onderkruipersverbod komen aan bod bij de evaluatie. Uit het evaluatieonderzoek naar de uitwerking van het verbod 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. Naast uniformi-

teit voor de branche en arbeidsrust op de werkvloer draagt de gedragsregel bij aan het behoud van de effectiviteit van het stakingsinstrument.

#### **4. Speciaal regime**

De leden van de PvdA fractie informeren naar de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor de arbeidsbemiddeling van speciale categorieën van werkzoekenden of werkgevers. Kan de regering concrete voorbeelden geven? En welke criteria zullen worden gebruikt om te kijken of het nodig is nadere regels te stellen. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering aan te geven welke categorieën werkzoekenden in aanmerking zouden kunnen komen voor de specifieke regels van artikel 4. De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren of is overwogen de betreffende algemene maatregel van bestuur te koppelen aan een voorhangprocedure.

De aanleiding om specifieke regels te stellen kan divers van aard zijn. Deze kan bijvoorbeeld gelegen zijn in verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen. Op dit moment is er onder andere voor zeelieden een speciaal regime van kracht (Besluit arbeidsbemiddeling uit 1998). Dit speciaal regime is gebaseerd op de bijzondere kenmerken van de zeescheepvaartsector en de daarmee samenhangende bepalingen zoals opgenomen in het Wetboek van Koophandel. Ook in de toekomst zal vooralsnog een speciaal regime voor bemiddeling van zeelieden van kracht blijven (zij het dat de inhoud van het regime zal wijzigen na bekrachtiging van het IAO-verdrag nr. 179). In de toekomst kunnen zich wellicht nieuwe situaties voordoen waarin specifieke regels noodzakelijk zijn om de belangen van de betrokken werkzoekenden bescherming te bieden. In de memorie van toelichting bij de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel worden deze situaties uiteengezet. Zo kunnen bij bepaalde conjunctuur of in zekere segmenten van de markt werkzoekenden, ondanks het betaalverbod, te zeer afhankelijk worden van intermediairs, waardoor misstanden kunnen ontstaan. Een speciaal regime is wellicht ook wenselijk wanneer zich situaties voordoen waarin sprake is van het stelselmatig overtreden van algemeen geldende wetten. Een speciaal regime zal pas worden overwogen wanneer blijkt dat de gebruikelijke handhavingmechanismen tekortschieten. Het instellen van een speciaal regime veroorzaakt een verandering in de normaal geldende regulering en is daarom slechts gerechtvaardigd bij (dreiging) van ernstige schade aan de goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of aan het belang van de betrokken werkzoekenden of werkgevers. Op dit moment is het kabinet niet voornemens om in aanvulling op de bestaande sectorspecifieke regels, voor andere categorieën werkzoekenden of werkgevers een speciaal regime in te voeren. Indien het tot een voorgenomen besluit tot het instellen van een speciaal regime komt, zal uw Kamer daarover tijdig worden geïnformeerd.

#### **5. Gelijktelling van diensten van impresario's met arbeidsbemiddeling**

De leden van de PvdA- en de GroenLinks-fractie geven door middel van verschillende vragen aan bang te zijn voor de gevolgen van het afschaffen van de vergunningplicht en de gelijkstellingsbepaling voor de kunst, amusement en sportsector (KAS). De leden van de PvdA-fractie vrezen dat het intrekken van de gelijkstellingsbepaling zonder daarvoor een alternatieve voorziening te treffen in de wet, deze kwetsbare groep van beroepsbeoefenaren vogelvrij maakt. Voor de leden van de PvdA-fractie is niet duidelijk wat de meningsverschillen precies zijn tussen de sociale partners bij de gelijktelling van bemiddelaars in de sectoren kunsten, amusement en sportsector. De leden van de GroenLinks-fractie vernemen graag van

de regering welke doelen concreet met de opheffing gediend zijn. In het verlengde daarvan rijst de vraag of deze doelen in de ogen van de regering opwegen tegen het verlies aan bescherming dat door opheffing van de gelijkstelling dreigt. Verder vragen de leden van de GroenLinks-fractie naar de mogelijkheden om de vergunningplicht in de betreffende sectoren tijdelijk te continueren in afwachting van door de sectoren te organiseren zelfregulatie. In de lijn van deze vraag ligt ook de vraag van dezelfde leden of het mogelijk is de beschermende en regulerende werking, die uitgaat van de gelijkstelling, bij de opheffing ervan op een andere wijze vorm te geven. Deze leden deden de regering de suggestie de gelijkstelling te vervangen door een bredere definitie van arbeidsbemiddeling. De leden van deze fractie willen daarbij ook weten wat de consequenties zijn van een bredere definitie. De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd hoe de regering de gevolgen van de opheffing voor de transparantie van de markt inschat. Dwingt immers de gelijkstelling dienstverleners niet tot het inzichtelijk maken van de diensten waarvoor wordt betaald?

In de memorie van toelichting wordt uitgelegd waarom de regering heeft besloten de vergunningplicht en de gelijkstellingsbepaling voor de KAS-sector te laten vervallen. Naar de mening van de regering is de gelijkstelling met arbeidsbemiddeling inhoudelijk gezien gezocht. In deze sector wordt meestal geen arbeidsovereenkomst gesloten tussen de afnemer en de artiest, sporter of kunstenaar; het gaat om opdrachten voor een of meer optredens. Bij arbeidsbemiddeling is het contact met de intermediair kortdurend en het resultaat langdurend (namelijk een arbeidsovereenkomst). De relatie tussen de impresario en de artiest, sporter of kunstenaar is vaak juist langdurend en het resultaat kortdurend. Ofschoon de diensten van impresario's zeker zijn aan te merken als een vorm van arbeidsallocatie, overheersen de verschillen ten opzichte van arbeidsbemiddeling. Eerder is een gelijkenis te zien met ter beschikking stellen van arbeid, maar vooral met dienstverlening aan zelfstandigen.

De gelijkstellingsbepaling is op tijdelijke basis ingevoerd en zou een periode krijgen om het effect af te wachten. Met het deelonderzoek bij de evaluatie, dat de Kamer is toegestuurd<sup>1</sup>, is een beeld naar voren gekomen hoe de gelijkstellingsbepaling functioneert. De gelijkstellingsbepaling bracht voor de KAS-sector een aantal verplichtingen met zich mee. De vergunningplicht, de informatieplicht, de verplichting een overeenkomst schriftelijk vast te leggen en een maximale bemiddelingsprovisie. De gelijkstellingbepaling bracht ook een aantal verboden: het betalingsverbod en het onderkruipersverbod en het verbod van discriminatie gingen gelden voor de KAS-sector. Alhoewel de werknemersorganisaties in de KAS-sector van mening zijn dat deze set van plichten en verboden in principe zou kunnen bijdragen aan de bescherming van de beroepsbeoefenaars in de KAS-sector, kan niet worden geconcludeerd, dat de gelijkstellingsbepaling in de huidige situatie van groot belang is voor de wijze waarop bemiddeld wordt binnen de KAS-sector. De gelijkstellingsbepaling heeft niet tot gevolg dat in de KAS sector wordt bemiddeld volgens de regels die gelden voor arbeidsbemiddeling. De gelijkstellingsbepaling wordt dus niet goed nageleefd maar uit het deelonderzoek kan ook niet worden afgeleid dat de sector daar behoefte aan heeft. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat er op grote schaal «misstanden» bestaan binnen de sector als geheel die aanleiding zouden kunnen vormen voor het nemen van specifieke maatregelen. Voor het handhaven van de specifieke regels als de informatieplicht, de verplichting een overeenkomst schriftelijk vast te leggen, die met name de transparantie in de markt bewerkstelligen is dan ook geen reden. Een aanpassing van de definitie van arbeidsbemiddeling, zoals de leden van de GroenLinksfractie voorstellen, zou binnen dit voorstel voor wijziging betekenen dat de KAS-sector niet vergunningplichtig is, maar wel valt binnen de resterende bepalingen van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs. Hier-

---

<sup>1</sup> Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 mei 2002 (Kamerstukken II, 2001/2002, 28 365, nr. 1).



boven is betoogd waarom de regering juist van mening is dat de gelijkstellingsbepaling niet moet terugkeren in de wet. De afschaffing van de vergunningplicht en de gelijkstellingsbepaling betekent zeker niet dat deze groep onbeschermd achterblijft. In die gevallen waarin sprake is van arbeidsbemiddeling naar een arbeidsovereenkomst of van ter beschikking stellen van arbeid blijft het betaalverbod gelden. Voorts zal marktwerking, met concurrentie tussen intermediairs, het ontstaan van «knevelcontracten» beteugelen. Daarnaast beschermt het algemene contractenrecht deze groep natuurlijk ook.

De leden van de PvdA-fractie willen weten hoeveel procent van de bemiddeling in de artiestensector plaatsvindt op basis van een artiestenovereenkomst, die vanwege het ontbreken van de gezagsverhouding niet wordt gezien als arbeidsovereenkomst.

Uit het deelonderzoek bij de evaluatie blijkt dat alle ondervraagde intermediairs eerst mondeling een uitgebreide beschrijving geven van de opdracht aan de artiest. Als de artiest mondeling akkoord gaat met de opdracht, worden de afspraken vastgelegd in een schriftelijk contract. Het is niet duidelijk hoeveel procent van deze artiestenovereenkomsten onder de definitie van arbeidsovereenkomst valt.

## **6. Toezicht**

Dit wetsvoorstel geeft burgers zelf de mogelijkheid via de rechter handhavend op te treden tegen overtreding van de resterende gedragsregels voor arbeidsbemiddeling. Degene die zich geschaad voelt door een overtreding van de regels kan bij de rechter nakoming of schadevergoeding eisen. De leden van de VVD-fractie vragen hoe deze privaatrechtelijke vorm van sanctioneren voor het ter beschikking stellen van arbeid heeft gefunctioneerd, hoe vaak burgers in dit kader de gang naar de rechter hebben gemaakt voor nakoming of schadevergoeding, wat voornamelijk de redenen waren om zich tot de rechter te wenden en hoe vaak de burger door de rechter in het gelijk werd gesteld. Verder vragen de leden van de VVD-fractie hoe vaak de Arbeidsinspectie heeft moeten optreden in haar rol als toezichthouder en wat de redenen daarvoor waren.

De Arbeidsinspectie heeft sinds de inwerkingtreding van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs enkele malen per jaar onderzoek gedaan naar de naleving van niet strafrechtelijk gesanctioneerde overtredingen. De onderzoeken betroffen in de meeste gevallen de naleving van artikel 8 (de loonverhoudingsnorm). Voorafgaand aan de vraag of de loonverhoudingsnorm moet worden nageleefd, speelde in een aantal gevallen ook de vraag of sprake was van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als bedoeld in artikel 1 (bijvoorbeeld als sprake was vrijwilligerswerk). In een geval betrof het onderzoek de naleving van artikel 10 (het onderkruiperverbod). In de meeste gevallen kwamen de klachten over de naleving van werknemersorganisaties. Niet bekend is in hoeveel gevallen klagers bij arbeidsbemiddeling of ter beschikking stellen van arbeid de gang naar de rechter hebben gemaakt en hoe vaak zij in het gelijk zijn gesteld.

## **7. Effecten**

De vraag van de leden van de VVD-fractie over het evaluatierapport waarin de intermediairs nadelige effecten noemen van het afschaffen van de vergunningplicht voor ter beschikking stellen van arbeid is beantwoord in paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus