

Vergaderjaar 2018–2019

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 914

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2019

Er zijn signalen dat vormen van contracting, in de concurrentie op loonkosten, het «laagste putje» op de arbeidsmarkt dreigen te worden. Dat staat haaks op het kabinetsbeginsel dat gelijk werk op dezelfde plaats beloond moet worden met gelijk loon. Om oneigenlijk gebruik van contracting tegen te gaan, zijn sociale partners in eerste instantie aan zet om de cao zodanig aan te passen dat de cao ook op contractingbedrijven van toepassing is. Daarnaast bestaan er constructies die contracting worden genoemd, maar waar feitelijk sprake is van uitzendwerk. In die gevallen moet de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) worden nageleefd. Om dat te bevorderen, gaat het kabinet onder andere in gesprek met sociale partners en gaat het kabinet de informatievoorziening en bewustwording over de Waadi verbeteren. Tot slot verken ik mogelijke wettelijke maatregelen, enerzijds om constructies tegen te gaan die bedoeld zijn om niet onder een cao te vallen, en anderzijds om niet-naleving van de Waadi te voorkomen.

In mijn brief van 8 november jl. (Kamerstuk 35 074, nr. 5) ben ik op het fenomeen contracting ingegaan en heb ik een verkenning naar de verbetering van de naleving van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) aangekondigd. Tijdens de plenaire behandeling van het Wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans (Wab) heb ik toegezegd in het eerste kwartaal van 2019 op deze verkenning terug te komen. De Kamer heeft in het AO Arbeidsmarktbeleid van 13 februari jl. (Kamerstuk 29 544, nr. 890) verzocht om in de verkenning naar de verbetering van de naleving van de Waadi een mogelijke wetswijziging van de Waadi mee te nemen. Ook is gevraagd om te kijken naar andere wettelijke mogelijkheden om ongewenste vormen van contracting aan te pakken, waaronder invoering van de bestuurlijke boete. Tevens heb ik u in het AO Arbeidsmarktbeleid toegezegd aandacht te besteden aan de huidige situatie en ook mogelijke wettelijke maatregelen hierin mee te nemen. Met deze brief kom ik deze toezeggingen na en kom ik ook toe aan uw verzoeken.

In deze brief zal ik eerst ingaan op de uitgangspunten van het kabinet voor een gelijk loon. Daarna zal ik de signalen bespreken die ik gekregen heb vanuit uw Kamer en de vakbeweging over de concurrentie op loonkosten door middel van contracting. Vervolgens zal ik de huidige situatie rondom contracting bespreken om tot slot in te gaan op de aanpak van de problemen.

I. Uitgangspunten kabinet gelijk werk, gelijk loon

Zoals in het regeerakkoord is aangegeven staat voor het kabinet het beginsel voorop dat gelijk werk op dezelfde plaats beloond moet worden met gelijk loon. Zowel in Europees perspectief als in nationaal perspectief is dit beginsel een belangrijk uitgangspunt van verschillende maatregelen die het kabinet neemt. Zo is in Europees verband een belangrijke stap gezet met de herziening van de Detacheringsrichtlijn, die de komende periode wordt geïmplementeerd. Nationaal neemt het kabinet maatregelen door concurrentie op arbeidsvoorwaarden door middel van payrolling te voorkomen. Daarom krijgen werknemers die op payrollbasis werken recht op dezelfde arbeidsvoorwaarden als de die gelden voor vergelijkbare werknemers die in dienst zijn bij de opdrachtgever, met uitzondering van pensioen waar een adequate pensioenregeling voor geldt.

Hiermee is een belangrijke stap gezet om (schijn)constructies tegen te gaan die erop gericht zijn de voordeligste route te bewandelen bij de inhuur van personeel. In die lijn ligt ook de aangenomen motie waarmee de Kamer vormen van contracting afwijst die gericht zijn op ontduiking van gelijk werk, gelijk loon.¹ De mogelijke aanvullende stappen die in het kader van contracting gezet kunnen worden moeten dan ook in dat licht worden gezien.

II. Signalen en risico «laagste putje»

Verschillende fracties in uw Kamer hebben aangegeven zich zorgen te maken over concurrentie op loonkosten. Werkgevers kunnen daarbij op zoek gaan naar arbeidsconstructies waar het minst voor hoeft te worden betaald. Onder meer door de maatregelen op het gebied van payrolling zouden werkgevers in de verleiding komen om andere wegen te zoeken om te concurreren op arbeidsvoorwaarden, zoals ontwijken van cao-voorwaarden via contracting. Om te kunnen blijven voortbestaan moeten de andere bedrijven in een sector mee in deze concurrentie «naar het laagste putje». Contracting zou dat «nieuwe laagste putje» kunnen zijn. Werknemers worden hierdoor in het nauw gedreven omdat ze een laag loon moeten accepteren of anders niet meer aan de slag kunnen. Ook de vakbeweging benoemt deze problemen rondom beloning bij contracting. Deze signalen zijn voor mij reden om nader in te zoomen op deze kwestie.

III. Huidige situatie

Zoals aangegeven in mijn brief van 8 november jl. is contracting geen nieuw fenomeen, maar doet zich al voor sinds de jaren '80. Ook heb ik in deze brief aangegeven dat er geen cijfers bekend zijn over de omvang van het fenomeen contracting of de ontwikkeling hiervan.

Contracting is een term die vaak voorbij komt. In sommige gevallen gaat het daadwerkelijk om reguliere contracting, in andere gevallen is er eigenlijk sprake van een andere constructie. Het is van belang om die verschillende situaties te onderscheiden. Al deze situaties kunnen een

¹ Kamerstuk 35 074, nr. 43.

ander arbeidsvoorwaardenpakket tot gevolg hebben. Onder a beschrijf ik wat regulier onder contracting wordt verstaan, onder b op welke manier contracting gebruikt kan worden als schijnconstructie om de uitzend-cao te ontduiken, onder c de relatie tussen contracting en de Detacheringsrichtlijn en onder d de link tussen overgang van onderneming en contracting.

a. Contracting

Bij contracting worden werkzaamheden uitbesteed aan een ander bedrijf, waardoor aangenomen of overgenomen werkzaamheden uitgevoerd worden door werknemers in dienst van een ander bedrijf. De opdrachtgever besteedt dan bijvoorbeeld werkzaamheden in de bouw, logistiek of catering uit aan een ander bedrijf. Dat andere bedrijf duid ik in deze brief aan als opdrachtnemer. De opdrachtnemer heeft leiding en toezicht over de werknemers. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd doordat de opdrachtnemer eigen werknemers meestuint die leiding en toezicht hebben over de mensen die het werk uitvoeren. De opdrachtnemer werkt daarnaast voor eigen rekening en risico. Omdat de opdrachtnemer zelf toezicht en leiding uitoefent over de werkzaamheden, is er geen sprake van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en is de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (de Waadi) niet van toepassing. Dit betekent dat de opdrachtnemer niet verplicht is om op de eigen werknemers de arbeidsvoorwaarden toe te passen die van toepassing zijn op de werknemers van de opdrachtgever in een gelijkwaardige functie. Welke arbeidsvoorwaarden wel op de werknemers van toepassing zijn, hangt onder andere af van het antwoord op de vraag of er een cao van toepassing is. In sommige gevallen kan contracting zo een financieel voordeel opleveren voor de opdrachtnemer, en indirect ook voor de opdrachtgever.

Voorbeeld 1: Een metaalverwerkingsbedrijf wil zich meer richten op zijn kerntaken en besluit zijn catering en IT-werkzaamheden uit te besteden. Er worden twee bedrijven ingehuurd, een cateringbedrijf en een IT-bedrijf. Het cateringbedrijf komt met eigen werknemers de werkzaamheden uitoefenen, en oefent ook zelf toezicht en leiding over de werkzaamheden uit. De IT-werkzaamheden worden door het IT-bedrijf onder eigen toezicht en leiding uitgeoefend.

Op het cateringbedrijf is de Collectieve Arbeidsovereenkomst voor de Contractcateringbranche van toepassing. Het IT-bedrijf valt niet onder een cao, maar heeft een eigen arbeidsvoorwaardenreglement en heeft deze op zijn werknemers toegepast.

De hier beschreven situatie is een legitieme vorm van bedrijfsvoering en kan voor de ondernemers een bijdrage leveren aan een efficiënte bedrijfsvoering. Voor de Nederlandse economie kan het op deze wijze inzetten van gespecialiseerd personeel bijdragen aan de algemene productiviteitsgroei.

Er zijn echter ook gevallen van contracting denkbaar die niet gericht zijn op de efficiënte inzet van gespecialiseerd personeel, maar voornamelijk gericht lijken op het bereiken van lagere loonkosten. Als deze constructie wordt gebruikt om het beginsel «gelijk werk, gelijk loon» te ontwijken, vind ik dat onwenselijk.

Voorbeeld 2: In het rapport van de WRR wordt een voorbeeld gegeven van een fietsenbouwer die een deel van het werk voor de eindmontagebanden en de daaraan voorafgaande werkstations heeft uitbesteed aan een opdrachtnemer. Deze opdrachtnemer neemt het werk bij de fietsenbouwer aan en levert voor de uitvoering van de opdracht het personeel. Door de

gekozen constructie is de fietsenbouwer niet de werkgever van deze werknemers en vallen ze niet onder de Metalektro-cao en niet onder de uitzendcao. Hierdoor kunnen de werknemers worden ingezet tegen lagere lonen of het wettelijk minimumloon.²

Of er arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn op werknemers via een cao, wordt bepaald door de reikwijdte van de werkings sfeer van de cao. Veel werkings sfeerbepalingen van cao's bevatten een hoofdzakelijkheids-criterium en zijn zo vormgegeven, dat de betreffende cao van toepassing is als bijvoorbeeld meer dan 50% van de arbeidsuren van de werkgever wordt besteed in de betrokken bedrijfstak. Als een bedrijf in meerdere sectoren werkzaam is, maar in geen van die sectoren voor meer dan 50%, kan dat tot gevolg hebben dat op dat bedrijf geen enkele cao van toepassing is. Opdrachtnemers kunnen hier gebruik van maken, door de bedrijfsactiviteiten strategisch over sectoren te verdelen zodat de toepasselijkheid van bepaalde of alle cao's wordt ontweken.³ Het gevolg hiervan kan zijn dat het beloningsniveau lager ligt dan wanneer deze werkzaamheden door werknemers van het opdrachtgevende bedrijf zouden worden verricht of door opdrachtnemers die slechts in één sector actief zijn. Ook deze situatie is niet in strijd met de wet, maar kan wel onwenselijk zijn als het uitgangspunt «gelijk werk, gelijk loon» hiermee actief ontweken wordt.

Voorbeeld 3: Een Nederlandse opdrachtnemer kan werkzaamheden verrichten in vier verschillende sectoren in Nederland. In elke sector wordt 25% van het werk verricht. Omdat er geen enkele cao is waar de meerderheid van de activiteiten worden verricht (en in de vier sectoren cao's gelden met een meerderheids criterium), valt deze opdrachtnemer niet onder het toepassings bereik van een cao. Hierdoor hoeft de opdrachtnemer zich niet aan de cao te houden en kan hij, binnen de grenzen van de wet, zelf de hoogte van het loon bepalen. In de praktijk zal dit er vaak op neerkomen dat de werknemers het wettelijk minimumloon uitbetaald krijgen en dus in de regel minder goede arbeidsvoorwaarden genieten dan hun collega's die direct in dienst zijn bij het opdrachtgevende bedrijf.

b. Contracting dat eigenlijk uitzenden is

Bij contracting dat eigenlijk uitzenden is, doet de werkgever zijn werkzaamheden voorkomen als contracting, terwijl in de praktijk eigenlijk sprake is van uitzendwerk. Hoewel partijen zelf over contracting spreken, is de arbeidsrelatie dus in feite een uitzendovereenkomst omdat voldaan is aan de vereisten voor uitzenden.⁴ Er is sprake van uitzenden als in het kader van het beroep of bedrijf van de werkgever de werknemer ter beschikking wordt gesteld aan de opdrachtgever. De opdrachtgever heeft dan feitelijk gezag (toezicht en leiding) over de door de werknemer te verrichten werkzaamheden. Bij contracting heeft de opdrachtnemer gezag over de werknemer.

Een uitzendwerknemer heeft recht op de arbeidsvoorwaarden die van toepassing zijn op grond van de Waadi en/of op basis van één van de uitzendcao's (mits de werkgever onder de reikwijdte van de cao valt). De arbeidskrachten hebben dan recht op hetzelfde loon en overige vergoedingen als vergelijkbare werknemers in dienst van de opdrachtgever (of de mindere inlenersbeloning zoals deze in de uitzendcao's is bepaald). Dit

² WRR (2017) «Voor de zekerheid»; De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, blz. 136.

³ Zie ook signalen in Payton, Noëlle; Keune, Maarten (2018): «Outsourcing in The Netherlands: Challenges to traditional sector boundaries». *RECOVER Policy Paper*.

⁴ Artikel 7:690 BW.

is vaak meer dan het loon dat in geval van contracting wordt betaald. Wanneer er recht is op het inlenersloon omdat er eigenlijk sprake is van uitzenden en dit niet betaald wordt, dan wordt er niet voldaan aan de Waadi. Dat is in strijd met de wet.

Voorbeeld 4: Bij een champignonkweker is de champignonpluk uitbesteed aan een extern bedrijf. Dit externe bedrijf heeft eigen werknemers die de champignons bij de champignonkweker komen plukken. De rechter oordeelt dat de toezicht en leiding bij de opdrachtgever ligt (en niet, zoals de opdrachtnemer volhoudt bij de opdrachtnemer zelf). Ondanks dat het externe bedrijf aangeeft te werken met contracting blijkt uit de feitelijke situatie dat het hier gaat om uitzenden. Omdat er sprake is van uitzenden dient de werknemer beloond te worden op basis van de Waadi en één van de uitzendcao's.⁵

c. De Detacheringsrichtlijn

In Europa geldt het vrij verkeer van diensten. Buitenlandse werkgevers die gevestigd zijn in een andere EU-lidstaat kunnen dan ook diensten verrichten in Nederland. In dat kader is in de Detacheringsrichtlijn⁶ een kern van dwingende bepalingen voor minimale bescherming vastgelegd voor tijdelijk naar Nederland gedetacheerde werknemers. De Detacheringsrichtlijn heeft ervoor gezorgd dat een werkgever uit een andere lidstaat van de Europese Unie de algemeen verbindend verklaarde harde kernbepalingen van een bedrijfstak-cao moet garanderen aan zijn tijdelijk naar Nederland in die bedrijfstak gedetacheerde werknemers. Deze richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in artikel 2 lid 6 Wet AVV. Op grond van dit artikel gelden algemeen verbindend verklaarde harde kernbepalingen ook ten aanzien van deze tijdelijk vanuit het buitenland gedetacheerde werknemers. Het doet daarbij dus niet ter zake of in de werkingssfeer van een cao bijvoorbeeld staat dat deze alleen van toepassing is op in Nederland gevestigde werkgevers. Artikel 2 lid 6 Wet AVV zorgt er immers voor dat de harde kernbepalingen gelden voor vanuit het buitenland gedetacheerde werknemers. De cao-bepalingen gelden voor de tijdelijk vanuit het buitenland gedetacheerde werknemers op grond van de wet.

Toch kan het voorkomen dat voor uit het buitenland gedetacheerde werknemers andere cao-bepalingen gelden dan voor binnenlands gedetacheerde werknemers die hetzelfde werk doen. Dit verschil in arbeidsvoorwaarden heeft te maken met de werkingssferen van cao's en of de Nederlandse opdrachtnemers die hun werknemers binnen Nederland detacheren daar wel of niet onder vallen. Het is mogelijk dat Nederlandse opdrachtnemers, zoals hiervoor onder a omschreven, onder geen enkele bedrijfstak-cao vallen, omdat zij werkzaamheden verrichten in verschillende bedrijfstakken en niet onder de werkingssfeer van de cao vallen (zie voorbeeld 3). Een dergelijke situatie zal zich minder snel voordoen bij een buitenlandse opdrachtnemer die werk verricht in Nederland. Om uit te maken van welke bedrijfstak-cao de harde kernbepalingen voor tijdelijk vanuit het buitenland gedetacheerde werknemers gelden, wordt namelijk alleen gekeken naar de door de buitenlandse opdrachtnemer in Nederland door zijn gedetacheerde werknemers verrichte werkzaamheden. Meestal bestaan die werkzaamheden voor 100% uit werk binnen één bedrijfstak in Nederland. Dit leidt ertoe dat deze buitenlandse werkgevers met betrekking tot het loon in de regel de algemeen verbindend verklaarde harde kernbepalingen uit de betreffende

⁵ Hof 's-Hertogenbosch van 21 oktober 2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:4353.

⁶ Richtlijn 96/71/EG.

bedrijfstak-cao dienen te garanderen aan hun tijdelijk naar Nederland gedetacheerde werknemers. Deze situatie is niet in strijd met de wet.

Voorbeeld 5: Een Poolse opdrachtnemer verricht in Polen werkzaamheden in vier verschillende bedrijfstakken, namelijk in a, b, c en d. In elke sector wordt 25% van het werk verricht. De tijdelijk vanuit Polen naar Nederland gestuurde werknemers verrichten echter alleen werkzaamheden in bedrijfstak b. Omdat in Nederland voor bedrijfstak b de cao algemeen verbindend is verklaard, dienen de Poolse werknemers beloofd te worden conform de harde kern van dwingende bepalingen die gelden in de cao voor bedrijfstak b.

d. Overgang van onderneming

Bij aanbesteding of uitbesteding van werkzaamheden kan sprake zijn van overgang van onderneming. Hierdoor gaan de rechten en plichten die de oorspronkelijke werkgever had ten opzichte van werknemers van rechtswege over op het verkrijgende bedrijf. Zie hiervoor ook mijn brief van 8 november jl. Als de rechten en plichten in de praktijk daadwerkelijk overgaan is deze situatie niet in strijd met de wet.

Voorbeeld 6: Een werknemer is locatiemanager van een winkel en restaurant. Er komt een nieuwe exploitant voor de winkel en het restaurant en de werknemer gaat mee over naar deze nieuwe uitbater waardoor deze zijn werkgever wordt. De rechten en plichten zoals de werknemer die had bij de vorige werkgever blijven intact.⁷

IV. Aanpak problemen

Zoals aangegeven zijn er verschillende verschijningsvormen van contracting en kunnen deze ook verschillende gevolgen hebben voor het toepasselijke arbeidsvoorwaardenpakket. De grootste uitdagingen zijn te vinden bij de beschreven situaties onder a (contracting) en b (contracting dat eigenlijk uitzenden is). Ik vind het belangrijk dat deze problemen aangepakt worden. Dat wil ik doen door actie te ondernemen, waar nodig met sociale partners, langs de volgende twee lijnen:

1. Ontwijken van de cao door reguliere contracting dient in eerste instantie beoordeeld te worden door de sociale partners. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de werkingssfeer van de cao die ze aangaan, en hebben hierdoor invloed op de bedrijven (en de daarbij werkzame werknemers) die onder de verplichtingen en rechten van die cao vallen.
2. Constructies waarbij partijen over contracting spreken, maar waar eigenlijk sprake is van uitzenden, kunnen worden tegengegaan door de naleving van de Waadi te verbeteren.

Daarnaast worden voor beide vormen wettelijke maatregelen verkend.

Ik zal eerst uiteenzetten welke acties er ingezet worden voor de situaties waarbij er sprake is van contracting, ingegeven door ontwijking van de cao. Daarna zal ik ingaan op de maatregelen die genomen worden om situaties waar er eigenlijk gewoon sprake is van uitzenden aan te pakken.

a. Contracting en ontwijken cao

Voor vormen van contracting, waarbij de cao wordt ontweken, bijvoorbeeld door de spreiding van werkzaamheden, wil ik de volgende stappen zetten.

⁷ Zie Gerechtshof 's-Hertogenbosch 10 april 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:1507.

1. Sociale partners aan zet

Uw Kamer en de vakbeweging hebben haar zorgen geuit over de vormen van contracting, waarbij er sprake is van ontwijken van cao-verplichtingen door spreiding van werkzaamheden binnen hetzelfde bedrijf. Op dat punt ga ik met sociale partners in gesprek over welke stappen zij kunnen nemen om ontwijken van cao-verplichtingen tegen te gaan. Bij ontwijken van cao's door spreiding van werkzaamheden gaat het dus om contractingbedrijven die werkzaamheden uit diverse bedrijfstakken zodanig onderbrengen in één bedrijf dat zij onder geen enkele bedrijfstak-cao vallen. Dit is mogelijk omdat werkingssferen van bedrijfstak-cao's veelal hoofdzakelijkheidscriteria bevatten.

De werkingssfeer van een cao is primair een zaak van cao-partijen. Het vaststellen, formuleren en uitleggen van de werkingssfeer is aan hen. Ook voor de handhaving van de naleving van een cao zijn cao-partijen primair verantwoordelijk. Ontstaat hierover een conflict met een werkgever die de cao niet naleeft, dan kan bij een algemeen verbindend verklaarde cao de Inspectie SZW worden verzocht onderzoek te doen naar de vermeende schending van deze cao.⁸ Ook kunnen cao-partijen uiteindelijk de rechter om een oordeel vragen. Binnen het huidige cao- en avv-stelsel zie ik een aantal aanknopingspunten voor cao-partijen om te voorkomen dat contractingbedrijven bewust door spreiding van werkzaamheden onder geen enkele cao vallen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om in cao's bepalingen op te nemen die aan het uitbesteden van werk de voorwaarde verbinden dat dit alleen kan indien de opdrachtnemer waaraan het werk wordt uitbesteed de bedrijfstak-cao toepast die van toepassing is op de opdrachtgevende werkgever. Deze én andere mogelijkheden kunnen door sociale partners worden opgenomen in cao's om ongelijke beloning bij contracting te voorkomen. Ik ga met sociale partners van gedachten wisselen om voor- en nadelen en (on)mogelijkheden samen met hen te bezien. In het najaar doe ik u hierover verslag.

2. Verkenning wettelijke maatregelen

Zoals verzocht door uw Kamer ga ik wettelijke maatregelen verkennen die gericht zijn op het tegengaan van constructies die bedoeld zijn om niet onder een cao te vallen. Ik zal Uw Kamer voor de zomer van 2020 informeren over de besluitvorming ten aanzien van de analyse of en zo ja welke wettelijke maatregelen nodig zijn. Door uw Kamer zijn verschillende opties naar voren gebracht. Deze worden meegenomen in de verkenning.

– Allereerst is gevraagd om te kijken naar oplossingen die zijn ontleend aan de regels die gelden in het kader van de Detacheringsrichtlijn en de Handhavingsrichtlijn. In deze richtlijnen is onder andere bepaald dat EU-werkgevers aan hun naar het buitenland gedetacheerde werknemers bepaalde kern-arbeidsvoorwaarden moeten waarborgen die gelden in het land van de ontvangende werkgever. Een vergelijkbare regel zou dan toegepast moeten worden ingeval van contracting, maar dan voor alle arbeidsvoorwaarden die gelden bij de opdrachtgever. Een contractor moet zijn werknemers dan altijd de arbeidsvoorwaarden bieden die gelden bij de opdrachtgever voor vergelijkbare werkzaamheden.

– Een andere optie die door uw Kamer naar voren is gebracht, betreft een regeling voor het uitbesteden van kernactiviteiten voor die situaties waarin een opdrachtnemer niet gebonden is aan een bedrijfstak-cao. In dat geval zouden de arbeidsvoorwaarden van toepassing moeten zijn die van toepassing zijn binnen de onderneming van de opdrachtgever. Het

⁸ Artikel 10 Wet AVV.

gaat dan om de arbeidsvoorwaarden van werknemers die vergelijkbaar werk doen binnen de ontvangende onderneming.

– Ook is voorgesteld om te bekijken of wanneer er werkzaamheden worden verricht binnen een onderneming waar de betreffende werkzaamheden niet voorkomen, de arbeidsvoorwaarden zouden moeten gelden van de sector waar deze werkzaamheden onder vallen. Het is ook mogelijk om te kijken hoe een en ander in andere landen geregeld is. Maar daarbij teken ik op voorhand aan dat dit andere stelsels betreft, die niet zonder meer passen in de Nederlandse situatie.

Deze opties vergen nader onderzoek. In de komende periode wil ik bezien welke wettelijke mogelijkheden er zijn. Ook ga ik daarover in gesprek met sociale partners. Een wetswijziging zou namelijk ingrijpen op het terrein van cao-partijen. Deze wettelijke maatregelen wil ik dan ook in samenhang bezien.

b. Verbeteren naleving Waadi

Er zijn verschillende stappen die ik samen met anderen kan zetten om de naleving van de Waadi te verbeteren. Op deze vijf stappen zal ik hieronder ingaan.

1. In gesprek met sociale partners

Ik ben van plan om met sociale partners in verschillende sectoren in gesprek te gaan om te verkennen tegen welke problemen zij aanlopen als het gaat om de naleving en handhaving van hun eigen cao. Vervolgens kan er gekeken worden hoe deze rol versterkt kan worden, en aanvullend daarop, onderbetaling van uitzendkrachten in hun sector kan worden voorkomen.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid faciliteert in het uitwisselen van best-practices. Sociale partners uit verschillende sectoren kunnen goede voorbeelden delen en van elkaar leren welke stappen genomen kunnen worden om misstanden aan te pakken. In iedere sector zijn immers uitzendkrachten werkzaam bij bedrijven om pieken op te vangen en tijdelijke gaten te vullen. In veel sectoren zijn al goede afspraken gemaakt om misstanden te voorkomen.

2. Opschalen informatievoorziening

Het onderscheid tussen contracting, uitzenden en payroll is soms onvoldoende kenbaar voor verschillende partijen. Ik ga daarom een checklist samenstellen om het verschil tussen contracting, uitzenden en payroll inzichtelijk te maken. Ik streef ernaar om deze checklist op korte termijn te verspreiden. Ook wordt bezien of de zelfinspectietool van de Inspectie SZW hiermee aangevuld kan worden. Deze acties vergroten eveneens de bekendheid met de verschillende fenomenen. Tevens wil ik met deze informatievoorziening inzetten op het vergroten van de bekendheid met de mogelijkheden om vermoedens van mogelijke overtreding van de Waadi te melden bij de Inspectie SZW.⁹ Naast sociale partners kunnen ook uitzend- en payrollkrachten bij concrete vermoedens van onderbetaling of andere overtredingen van de Waadi een melding doen bij de Inspectie SZW. De Inspectie kan dan een onderzoek starten. Uit de afhandeling van eerdere meldingen blijkt dat concrete resultaten

⁹ <https://www.inspectieszw.nl/melden>.

bereikt kunnen worden als werknemers bereid zijn bij de Inspectie SZW melding te maken van misstanden.¹⁰

3. Bewustwording opdrachtgevers

Nog dit jaar zal ik een communicatietraject opstarten voor werkgevers die werknemers inlenen (de opdrachtgevers). Deze opdrachtgevers hebben een grote verantwoordelijkheid jegens de mensen die bij hen werken of een klus voor hen uitvoeren. Daarom is het belangrijk dat ook de opdrachtgevers zich bewust zijn van mogelijke misstanden en hier ook actief in handelen, zoals met een controle of het juiste loon aan de bij hen werkzame personen wordt betaald. Opdrachtgevers dienen zich bewust te zijn van de risico's van al te lichtzinnige uitbestedingstrajecten, en uitzenden aanneembedrijven al te veel te selecteren op prijs zonder een gedegen controle. Bij misstanden kunnen meerdere schakels in de keten, dus ook een opdrachtgever, worden aangesproken in het kader van ketenaansprakelijkheid. Bovendien loopt de opdrachtgever het risico beboet te worden op grond van artikel 7 van de Waadi, als deze gebruik maakt van bedrijven die zich niet als terbeschikkingsteller in de zin van de Waadi in het Handelsregister hebben geregistreerd. Tevens is er risico op imago-schade. Daarom zet ik in op een traject om het bewustzijn van opdrachtgevers ten aanzien van hun verplichtingen te vergroten.

4. Onderzoek en evaluatie uitzendregime

Op de korte termijn zullen verschillende onderzoeken en evaluaties naar de werking van het uitzendregime worden uitgevoerd. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn nodig voor een gedegen besluitvorming over de vraag of en zo ja welke wettelijke maatregelen noodzakelijk zijn. Deze onderzoeken zijn onderdeel van de beleidsdoorlichting artikel 1 (arbeidsmarkt) van de SZW-begroting. De oplevering van deze Beleidsdoorlichting is voorzien per zomer 2020.

Allereerst ga ik het uitzendregime te evalueren, zoals ik bij de behandeling van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) en in Kamervragen¹¹ reeds heb aangegeven. Er is reden tot evaluatie van het uitzendregime, omdat de Waadi, die het uitzenden in Nederland voor een belangrijk deel reguleert, voor het laatst in 2001 is geëvalueerd. Daarnaast is het uitzendregime in het Burgerlijk Wetboek voor het laatst in 2007 geëvalueerd. Bij deze evaluatie ben ik voornemens ook uitvoering te geven aan de aangenomen motie Heerma/van Weyenberg.¹²

Met de invoering van de Waadi en de Wet flexibiliteit en zekerheid in 1998 is het huidige uitzendregime in Nederland in het leven geroepen. Voor het huidige uitzendregime bestond een vergunningenregime. Doel van de regeling in de Wet flexibiliteit en zekerheid, de wet die de uitzendovereenkomst en het verlicht arbeidsrechtelijk regime in het BW introduceerde, was «een regeling van de uitzendrelatie in het Burgerlijk Wetboek die duidelijkheid biedt over de aard van de overeenkomst en tevens de allocatiefunctie op de arbeidsmarkt onverlet laat». De regering stelde dat de uitzendformule een belangrijke allocatieve functie heeft, namelijk het bij elkaar brengen van de vraag naar en het aanbod van tijdelijke arbeid. Met de wetgeving werd ook beoogd helderheid te verschaffen over andere «driehoek arbeidsrelaties», waarbij de werknemer in de uitoefening van het bedrijf of beroep van de werkgever aan een derde ter

¹⁰ <https://nos.nl/artikel/2265552-fnv-spant-proces-aan-tegen-postnl-om-onderbetaling-sorteerders.html/>.

¹¹ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1455.

¹² Kamerstuk 35 074, nr. 51.

beschikking wordt gesteld om onder leiding en toezicht van die derde arbeid te verrichten.

De laatste jaren zijn er steeds meer signalen die leiden tot de vraag of het huidige uitzendregime in Nederland nog wel voldoet. Deze signalen nopen tot een evaluatie van het huidige regime.¹³ In dit kader zijn een tweetal onderzoeken wenselijk. Het eerste onderzoek betreft een onderzoek dat zich richt op de praktijk van driehoekrelaties en de functie van uitzenden. Er zal een nader beeld gegeven worden van de verschillende vormen. Het tweede onderzoek betreft een onderzoek naar het feitelijk gebruik en oneigenlijk gebruik van uitzenden. Daarvoor is onderzoek nodig naar de positie van uitzendwerknemers in Nederland.

5. Verkenning wettelijke maatregelen

De komende tijd ga ik de mogelijkheden van verschillende wettelijke maatregelen onderzoeken. Voor het oordeel of, en zo ja op welke manier, wettelijke maatregelen noodzakelijk zijn, zijn echter de eerdergenoemde onderzoeken van belang. Zonder vooruit te lopen op de onderzoeksresultaten wil ik een indicatie geven van de mogelijke wettelijke maatregelen. Uw Kamer zal ik uiterlijk zomer 2020 informeren over de besluitvormingen aanzien van de maatregelen die de komende periode verkend worden.

Voor de mogelijke maatregelen om niet-naleving van de Waadi tegen te gaan zie ik twee routes:

– Ten eerste ga ik kijken naar de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever. Bij niet-naleving van de Waadi gaat het vaak om uitzendwerk en vervult de opdrachtgever, naast het uitzendbedrijf, een belangrijke rol bij het nakomen van de bepalingen. Daarom richt ik mij bij de te verkennen opties op mogelijkheden om de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever bij het naleven van de wet te vergroten. Een mogelijkheid om de verantwoordelijkheid te vergroten, ligt in artikel 10 van de Waadi. In dit artikel is het verbod op ter beschikking stellen bij een arbeidsconflict geregeld. Op grond van dit artikel is het een uitzendbureau niet toegestaan arbeidskrachten ter beschikking te stellen wanneer sprake is van een staking bij de opdrachtgever. Het doorbreken van een staking ondermijnt immers de cao-onderhandelingen door de positie van de werknemersvertegenwoordigers te verzwakken en het hervatten van de dialoog tussen cao-partijen te bemoeilijken. Indien geconstateerd wordt dat de staking wordt gebroken kan met civielrechtelijke middelen tegen het uitzendbureau worden opgetreden. Op dit moment is het voor cao-partijen niet mogelijk ook de opdrachtgever aansprakelijk te stellen. Ook deze optie zal worden verkend.

– Een tweede mogelijke route, die in het AO naar voren is gebracht, betreft bestuursrechtelijke maatregelen. Daarbij is onder meer de mogelijkheid tot het invoeren van een bestuurlijke boete bij overtreding van artikel 8 Waadi genoemd. Deze route zou echter een vergaande wijziging met grote implicaties voor het huidige systeem betekenen. Op dit moment vervult de Inspectie SZW een ondersteunende rol bij de handhaving van de Waadi. Op verzoek van sociale partners controleert de Inspectie SZW of de bepalingen in de Waadi, zoals de loonverhoudingsnorm, zijn overtreden. Met het onderzoeksverslag kan de verzoeker (werknemer of vakbond) vervolgens zelf actie ondernemen en zo nodig naleving afdwingen door een procedure te starten. Deze werkwijze komt voort uit het feit dat sociale partners zelf verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van cao's en andere vormen van loonafspraken.

¹³ Kamerstuk 35 074, nr. 51.

Een aanpassing van de huidige werkwijze zou dan ook een verschuiving van de verhoudingen tot gevolg hebben en een verandering van de rol die de sociale partners en de Inspectie SZW momenteel vervullen bij (ondersteuning van) het toezicht op de naleving van de loonverhoudingsnorm uit de Waadi. De voorgestelde route heeft dan ook vergaande implicaties en vergt een zeer zorgvuldig afwegingsproces.

Tot slot

Het kabinet hecht veel waarde aan het principe van gelijk loon voor gelijk werk. In deze brief staan een aantal maatregelen die ik, op basis van dat principe, ga nemen om te voorkomen dat contracting gebruikt wordt om te concurreren op loonkosten en zo het laagste putje van de arbeidsmarkt op te zoeken. Ik zal uw Kamer uiterlijk in de zomer van 2020 informeren over de besluitvorming rondom de wettelijke maatregelen die ik de komende periode zal verkennen. Zoals aangegeven zal ik daarvoor de uitkomsten van de verschillende evaluaties en onderzoeken afwachten.

Ik vertrouw erop uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees