MAES | LAW

Maes Law B.V.
Princenhagelaan 7a | 4813 DA Breda
Postadres: P.O. Box 4944 | 4803 EX Breda
T +31 (0)85 9021 270 | F +31 (0)85 9021 279

PER E-MAIL: cie.szw@tweedekamer.nl
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de voorzitter en de leden van de commissie
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum:
11 november 2026

Kenmerk:
[redacted]

Uw ref:
-

Contactpersoon:
B.J. Maes, Advocaat / partner

Telefoon:
+31(0)85 9021 270
+31(0)6 2241 9006

E-mail:
b.maes@maeslaw.nl

Betreft: Werkgeversbegrip en inleennorm van 80/20 in de cao Particuliere Beveiliging; verzoek om een reactie van de Minister vóór een nieuwe algemeenverbindendverklaring

Geachte voorzitter,
Geachte leden van de commissie,

Ik schrijf u namens cliënte [redacted] en namens een steeds groter wordende groep van beveiligingsbedrijven, uitzendondernemingen en zelfstandige beveiligers die zich bij haar heeft aangesloten c.q. overweegt aan te sluiten, over twee bepalingen in de cao Particuliere Beveiliging die zelf buiten de wet staan en waarvan een groot deel van de bedrijven in die sector de last draagt. Deze brief zet uiteen wat er met die bepalingen mis is en eindigt met een concreet verzoek aan uw commissie. Over het stelsel van forfaitaire schadevergoedingen waarmee cao-fondsen deze en andere cao's handhaven, ontvangt u van mij gelijktijdig een afzonderlijke brief.

INLEIDING

De cao Particuliere Beveiliging ('**cao PB**') noemt in artikel 1 iedere natuurlijke of rechtspersoon die een bedrijf uitoefent als particuliere beveiligingsorganisatie 'werkgever'. Werknemers in dienst hebben is dus geen voorwaarde; de vergunning op grond van artikel 3 Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus ('**Wpbr**') is voldoende. Een cao regelt naar artikel 1 Wet CAO arbeidsvoorwaarden "bij arbeidsovereenkomsten in acht te nemen". De cao PB brengt bedrijven zonder ook maar één arbeidsovereenkomst onder haar werking. Voor zover mij bekend, is zij de enige cao in Nederland die dat doet.

Artikel 110 lid 2 cao PB bepaalt vervolgens dat zo'n werkgever hooguit 20 procent van zijn loonsom mag besteden aan arbeidskrachten die niet onder de cao vallen: uitzendkrachten, payrollers en zzp-ers. Inleen van werknemers van een andere vergunninghouder telt niet mee en is onbeperkt toegestaan. Voor een bedrijf wat zijn opdrachten laat uitvoeren door zelfstandige beveiligers, is de rekensom eenvoudig: de eigen loonsom is nul, het inhuurpercentage is honderd. Wie zo werkt, zit per definitie

De advocatenpraktijk naar Nederlands recht wordt gevoerd door Maes Law B.V. (geregistreerd in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel onder nummer 77229800). De algemene voorwaarden van Maes Law B.V. zijn altijd van toepassing en bevatten onder meer een beperking van de aansprakelijkheid. Deze algemene voorwaarden zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel en worden u op eerste verzoek kosteloos toegestuurd. Ze zijn ook te raadplegen via www.maeslaw.nl.

The law practice, subject to Dutch law, is conducted by Maes Law B.V. (registered in the Trade Register - held by the Dutch Chamber of Commerce - under number 77229800). The general conditions of Maes Law B.V. are always applicable and contain a limitation of liability clause. The general conditions have been deposited at the Dutch Chamber of Commerce. On request, the general conditions will be sent without charges. They are also available on www.maeslaw.nl.

fout. De beide bepalingen grijpen in elkaar: de eerste brengt het bedrijf zonder personeel onder de cao, de tweede verklaart zijn bedrijfsmodel voor tachtig procent ongeoorloofd.

De arbeidsvoorwaarden van ingeleende krachten regelt de cao al elders. Artikel 15 geeft uitzendkrachten en payrollers de inlenersbeloning vanaf de eerste dag en artikel 110 lid 1 verplicht de inlener dat contractueel vast te leggen; de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs ('**Waadi**') schrijft dezelfde gelijke behandeling voor in artikel 8 en 8a Waadi. Het quotum van lid 2 voegt aan de bescherming van werknemers niets toe. Het beperkt alleen de toegang tot de markt.

EEN REEDS EERDER IN RECHTE VASTGESTELDE KARTELAFSPRAAK

Zelfstandige beveiligers, uitzendbureaus en payrollbedrijven zijn ondernemingen in de zin van artikel 101 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ('**VWEU**') en artikel 6 Mededingingswet. Een afspraak tussen een werkgeversvereniging en vakbonden om die ondernemingen voor tachtig procent van een markt te weren, is een mededingingsbeperkende afspraak en van rechtswege nietig. Cao's zijn daarvan uitgezonderd zolang zij zich beperken tot arbeidsvoorwaarden van werknemers (HvJEU 21 september 1999, C-67/96, '**Albany**'). Voor bepalingen over zelfstandigen heeft het Hof van Justitie die uitzondering beperkt tot schijnzelfstandigen (HvJEU 4 december 2014, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411, FNV Kunsten Informatie en Media, hierna '**FNV Kiem**'). Voor werkelijk zelfstandige marktdeelnemers mist zo'n bepaling evident rechtsgevolg.

De Nederlandse rechter heeft dit al toegepast op een bepaling die vrijwel woordelijk met artikel 110 lid 2 overeenkomt. Artikel 53 van de toenmalige cao Besloten Busvervoer weerde zzp-chauffeurs op dezelfde manier. De kantonrechter van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant oordeelde op 11 februari 2015 dat die bepaling alleen rechtsgeldig was voor schijnzelfstandigen, maar voor zelfstandige ondernemers rechtsgevolg miste (ECLI:NL:RBZWB:2015:813, **bijlage 1**). De cao-partijen in het busvervoer hebben hun cao daarop aangepast: de huidige cao zondert thans zelfstandigen die onderneming zijn in de zin van artikel 101 lid 1 VWEU uitdrukkelijk uit, met verwijzing naar FNV Kiem (Stcrt. 2025, 25949):

> c. *ZZP-er:* personen die kunnen worden aangemerkt als zelfstandige marktdeelnemers, ondernemingen in de zin van artikel 101, eerste lid VwEU (Trb.1957,74). Voor 'schijnzelfstandigen', als bedoeld in het Arrest van HvJEU van 4 december 2014 (ECLI-nummer EU:C:2014:2411), geldt onverkort de eis van dienstbetrekking.

De cao-partijen in de beveiliging lieten hun bepaling staan.

Bij het laatste verzoek om algemeenverbindendverklaring zijn tegen artikel 110 bedenkingen ingediend, onder meer wegens strijd met het kartelverbod en met artikel 4 van de Uitzendrichtlijn (Richtlijn 2008/104/EG). De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verklaarde de bepaling op 31 juli 2025 niettemin algemeen verbindend tot en met 27 december 2026 (Stcrt. 2025, 14332). Zijn motivering besloeg slechts één overweging: geen absoluut verbod maar "een gereguleerde inzet, met een bovengrens van 20% van de loonsom, hetgeen proportioneel wordt geacht", en de herhaalde bedenkingen waren "evident kansloos". FNV Kiem, het vonnis van 2015 en de vraag of zelfstandigen ondernemingen zijn, komen in het besluit niet voor; van raadpleging van de Autoriteit Consument en Markt is niet gebleken. De Minister schrijft zelf dat zijn toets beperkt is tot kennelijke strijdigheid met het recht en dat een oordeel over de toepassing "uiteindelijk alleen via de civiele rechter kan worden verkregen".

Zes weken eerder, op 20 juni 2025, had dezelfde Minister de Kamer bij de aanbieding van de Verkenning uitzendverbod in sectoren of verplicht percentage direct in dienst geschreven dat voor een verplicht percentage eigen personeel "geen grondslag" in de huidige wetgeving bestaat en dat daarvoor "nieuwe wetgeving tot stand gebracht" zou moeten worden (brief van 20 juni 2025, kenmerk 2025-0000138913). Artikel 110 lid 2 cao PB is precies die maatregel: een verplicht aandeel eigen personeel van tachtig (!)

procent. In de beveiliging bestaat hij al jaren, zonder wet, zonder impactanalyse en zonder dat uw Kamer er ooit over heeft gestemd.

WAT DE WETGEVER ZICHZELF OPLEGT

De Waadi regelt wie in Nederland de inzet van uitzendkrachten in een sector mag beperken. Artikel 12 Waadi legt die bevoegdheid bij de regering, bij algemene maatregel van bestuur, en alleen wanneer goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of de bescherming van de betrokken arbeidskrachten dat vereisen. Hoe zwaar die beslissing weegt, laat het lopende traject voor een uitzendverbod in de vleesketen zien: een themarapportage van de Nederlandse Arbeidsinspectie, een impactanalyse, een advies van de landsadvocaat, een toetsing aan artikel 4 Uitzendrichtlijn, een internetconsultatie en een motie van uw Kamer om het verbod zo risicogericht mogelijk vorm te geven. In de schoonmaak houdt de Minister een vergelijkbare inhuurbeperking buiten de algemeenverbindendverklaring (Stcrt. 2024, 26737), zodat zij alleen de leden van de cao-partijen bindt. In de beveiliging gebeurt het omgekeerde: een verbod van tachtig procent, dat ook zelfstandigen treft, geldt door de algemeenverbindendverklaring juist voor de bedrijven die aan de cao-tafel niet vertegenwoordigd zijn. Volgens de representativiteitsgegevens in het avv-besluit voor de fonds-cao van dezelfde partijen (Stcrt. 2026, 22415) vallen 710 werkgevers onder de werkingssfeer en zijn er slechts 68 lid van de werkgeversvereniging. Voor 642 bedrijven bestaat de inleennorm dus alleen bij de gratie van de handtekening van de Minister.

WAAROM NU

De algemeenverbindendverklaring van de cao PB loopt af op 27 december 2026. Op 4 november 2026 hebben de onderhandelingsdelegaties van de Nederlandse Veiligheidsbranche, FNV, CNV en De Unie Security een voorlopig onderhandelingsresultaat bereikt voor een nieuwe cao met een looptijd van 28 december 2026 tot en met 31 december 2028, onder voorbehoud van goedkeuring door de achterbannen; de vakbondsleden stemmen tot 19 november, de leden van de werkgeversvereniging op 26 november. Over de werkgeversdefinitie en artikel 110 lid 2 zegt het resultaat niets, zodat beide ongewijzigd in de nieuwe cao komen. Wel constateren cao-partijen dat “de juridische procedures rond werkingssfeer, algemeenverbindendverklaring en dispensatie” aanleiding geven om de werkingssfeer gedurende de looptijd opnieuw te bezien, en zij kondigen aan de Minister te verzoeken de gewijzigde cao algemeen verbindend te verklaren. Dat verzoek komt dus binnen enkele weken ter visie en daarmee opnieuw het moment waarop de Minister beslist of hij beide bepalingen verbindend verklaart voor de hele sector. Wij zullen bij dat verzoek bedenkingen indienen. Dat is het moment waarop deze kwestie zonder rechter kan worden opgelost.

Gebeurt dat niet, dan gaat de groep die ik vertegenwoordig c.q. zal vertegenwoordigen naar de rechter. Een bodemprocedure tegen de cao-partijen, het Sociaal Fonds Particuliere Beveiliging en de Staat is in voorbereiding en wordt dan naar verwachting ten laatste in het eerste kwartaal van 2027 aanhangig gemaakt, met het verzoek aan de rechter om prejudiciële vragen te stellen aan het Europees Hof van Justitie. Daarnaast worden een handhavingsverzoek bij de Autoriteit Consument en Markt en een klacht bij de Europese Commissie voorbereid. Een beveiligingsbedrijf zonder werknemers heeft de vraag al aan de kantonrechter voorgelegd; die nam op 19 augustus 2026 de toepasselijkheid van de cao aan op de enkele grond van de Wpbr-vergunning, kwam aan de verenigbaarheid met artikel 101 VWEU niet toe en stelde de gevraagde prejudiciële vragen niet. De Minister verwijst naar de rechter, de bezwaarcommissie van het fonds verwijst naar de Minister en de rechter komt niet tot een oordeel. Intussen wordt de norm iedere week gehandhaafd. Politiek ingrijpen is voor alle betrokkenen sneller en goedkoper dan de route langs de rechter hier en in Luxemburg, maar wij zijn bereid die route te gaan.

WAT WIJ UW COMMISSIE VRAGEN

Wij verzoeken uw commissie deze brief te agenderen voor de procedurevergadering en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te vragen om, vóórdat hij op een nieuw verzoek om algemeenverbindendverklaring van de cao Particuliere Beveiliging beslist, schriftelijk te reageren op de volgende vragen:

1. Acht de Minister het verenigbaar met artikel 1 Wet CAO en artikel 2 Wet AVV dat een cao bedrijven zonder werknemers als ‘werkgever’ aanmerkt en dat die definitie algemeen verbindend wordt verklaard, zodat bedrijven onder controle en sancties van een cao-fonds vallen voor arbeidsvoorwaarden die zij niet toepassen bij gebrek aan werknemers? Toetst het ministerie werkingssfeerbepalingen bij een avv-verzoek aan de Wet CAO?
2. Toetst het ministerie avv-verzoeken aan artikel 101 VWEU en artikel 6 Mededingingswet? Hoe is die toets bij artikel 110 lid 2 cao PB uitgevallen, is daarbij het arrest FNV Kiem betrokken en is de Autoriteit Consument en Markt geraadpleegd?
3. Hoe verhoudt de algemeenverbindendverklaring van een inleenbeperking van tachtig procent zich tot artikel 12 Waadi, dat een sectorale beperking van uitzendarbeid aan de regering bij algemene maatregel van bestuur voorbehoudt, en tot de brief van 20 juni 2025 waarin de Minister schrijft dat voor een verplicht percentage eigen personeel geen wettelijke grondslag bestaat?
4. Hoe verhoudt artikel 110 lid 2 cao PB zich tot artikel 4 van de Uitzendrichtlijn, dat beperkingen van uitzendarbeid alleen toestaat op gronden van algemeen belang en de lidstaat verplicht ook beperkingen in cao’s daarop te toetsen, nu de cao de gelijke beloning van uitzendkrachten en payrollers al volledig regelt?
5. Is de Minister bereid de werkgeversdefinitie van artikel 1 en de inleennorm van artikel 110 lid 2 bij een volgend avv-verzoek van de algemeenverbindendverklaring uit te zonderen zolang hun verenigbaarheid met de Wet CAO, het mededingingsrecht en de Uitzendrichtlijn niet door een rechter is vastgesteld, zoals hij in de schoonmaak al doet?

Wij lichten een en ander graag toe in een technische briefing of rondetafelgesprek. De cao-tekst, de avv-besluiten en de genoemde brief van de Minister stel ik op eerste verzoek ter beschikking; het vonnis uit 2015 is als bijlage hierbij gevoegd. Deze brief is niet vertrouwelijk; wij maken deze mogelijk zelf ook openbaar.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u nog vragen of opmerkingen hebben, aarzel dan niet om contact met mij op te nemen.

Hoogachtend,
Maes Law B.V.

Deze brief is elektronisch opgesteld en verzonden en om die reden niet ondertekend.

B.J. Maes
Advocaat