

Vergaderjaar 2014–2015

34 108

Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten ter verbetering van de naleving en handhaving van arbeidsrechtelijke wetgeving in verband met de aanpak van schijnconstructies door werkgevers (Wet aanpak schijnconstructies)

B **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹**

Vastgesteld 7 april 2015

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en zijn het met de regering eens dat onderbetaling, uitbuiting etc. niet behoren voor te komen. Zij hebben echter nog wel een aantal vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel Wet aanpak schijnconstructies en maken graag van de gelegenheid gebruik de regering daarover enkele vragen te stellen. Bij een enkele vraag sluit de **CDA**-fractie zich aan.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de uitgebreide beraadslagingen in de Tweede Kamer. Zij leggen de regering nog graag enige vragen voor.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen over de kostenaspecten van arbeid en de verscheidenheid aan schijnconstructies.

De leden van de **D66**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige voorstel. Er zijn wel enkele vraagpunten bij de effecti-

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Sylvester (PvdA) (*voorzitter*), Terpstra (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Flierman (CDA), Backer (D66), Beckers (VVD), De Boer (GL), Van Dijk (PVV) (*vicevoorzitter*), Ester (CU), De Grave (VVD), Hoekstra (CDA), De Lange (OSF), Postema (PvdA), Scholten (D66), Sent (PvdA), Sørensen (PVV), Swagerman (VVD), Kok (PVV), Koning (PvdA), Van Zandbrink (PvdA)

viteit en proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen, die zij de regering willen voorleggen.

Reikwijdte wetsvoorstel

De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe groot de regering de kans schat dat onwelwillende werkgevers (nog) meer van (echte en schijn-) zzp'ers gebruik gaan maken?

De leden van de **CDA**-fractie steunen de regering in haar streven onderbetaling, oneerlijke concurrentie en schijnconstructies te bestrijden. Het onderhavige wetsvoorstel wil met name de ontduiking van het minimumloon tegengaan. Gelet op de titel van de wet vragen deze leden of de regering andere onderdelen van beleid op een later tijdstip willen toevoegen aan deze wet. Hierbij denken zij bijvoorbeeld aan de discussie rondom schijnzelfstandigen en de overeenkomsten voor opdracht (ovo).

Uit de schriftelijke stukken blijkt dat van de 7,5 miljoen werknemers er ongeveer 440.000 mensen het minimumloon verdienen; 330.000 mensen verdienen iets meer, maar minder dan 105% van het minimumloon. Ruwweg gaat het om 10% van alle werknemers. Volgens de rapporten van de Inspectie SZW hebben in 2013 582 werknemers minder dan het minimum loon ontvangen. Op grond van deze cijfers lijkt het probleem niet erg groot te zijn. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nog eens aan kan geven waarom het wetsvoorstel desondanks nodig is.

Ook de leden van de **SP**-fractie constateren dat arbeidsvoorwaarden onder druk zijn komen te staan door oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, door middel van onder andere schijnconstructies. Ook stellen zij vast dat er vele vormen van schijnconstructies worden gebruikt om wettelijke en bovenwettelijke arbeidsvoorwaarden te omzeilen. De veelvuldige inzet van (schijn)zelfstandigen is daar een belangrijk voorbeeld van. De leden van deze fractie constateren tevens dat er veel aspecten in de kostprijs van arbeid zitten die in deze concurrentie een rol spelen.

Een jaar geleden, op 1 april 2014, verzocht de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Eerste Kamer wetsvoorstel 33623², om misbruik tegen te gaan van Overeenkomsten van opdracht (ovo), aan te houden om er later, bij gelegenheid van voorliggend wetsvoorstel – Wet aanpak schijnconstructies – op terug te komen. Hoe verhoudt voorliggend wetsvoorstel zich tot schijnzelfstandigheid en misbruik van ovo's in het bijzonder?

Is de regering ten behoeve van het overzicht van de senaat op onderliggende problematiek bereid om schematisch weer te geven:

- op welke factoren behorend tot arbeidskosten en gerelateerd aan arbeidsvoorwaarden wordt geconcurrerd;
- op welke factoren en aspecten hiervan de regering meent dat concurrentie eigenlijk, dan wel oneigenlijk is;
- welke constructies de regering kent die door opdrachtgevers en werkgevers (inclusief (onder)aannemers) worden gebruikt om op deze factoren te concurreren;
- welke constructies daarvan onder de noemer schijnconstructies vallen;
- voor welke (schijn)constructies voorliggend wetsvoorstel (deels) een oplossing biedt,
- en op welke wijze onderhavig wetsvoorstel deze oplossing(en) biedt.

² Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met het van toepassing verklaren van die wet op nader bepaalde overeenkomsten van opdracht.

Loonuitbetaling, verrekeningen en inhoudingen

Het wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om uitzonderingen op het inhoudingsverbod te regelen bij AMvB, maar de regering weet nog niet wat zij daarin gaat regelen. De Minister heeft tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel toegezegd de Tweede Kamer daarover voor 1 juni een brief te doen toekomen. De leden van de **VVD**-fractie vernemen gaarne wat de regering ten aanzien van de Eerste Kamer van plan is. De Minister is van mening dat als hij voor 1 juni de (Tweede) Kamer een brief stuurt met daarin de voor- en nadelen en de overwegingen ten aanzien van de mogelijke AMvB dat nog ruim op tijd is om daartoe te beslissen voordat deze bepaling, het inhoudingsverbod, in werking treedt.³ De leden van de VVD-fractie delen deze mening niet en vinden dat de regering de inhoud van een AMvB bekend moet maken voordat een wet wordt aangenomen.

Bij niet girale uitbetaling van het loon tot aan het minimumloonniveau kan een bestuurlijke boete worden opgelegd, als er sprake is van onderbetaling. Een uitzondering op de verplichting het loon giraal te betalen wordt gemaakt als er sprake is van dienstverlening aan huis op basis van een arbeidsovereenkomst en voor de betaling van de vakantiebijslag. Zorgen de uitzonderingen op de girale uitbetaling niet voor het behoud van mogelijkheden om onder het minimumloon te betalen, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie aan de regering.

Verrekeningen met en inhoudingen op het loon zijn als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel niet toegestaan. Graag vragen de leden van de fractie van de PvdA de aandacht van de regering voor de mogelijke gevolgen voor de zorgverzekering van arbeidsmigranten. Is de regering van mening dat het aantal onverzekerden, wanbetalers en onterecht verzekerden binnen de groep arbeidsmigranten hierdoor zal toenemen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke consequenties verbindt zij daaraan? Ook vernemen deze leden graag hoe de regering de uitvoeringsgevolgen voor traditionele werkgevers die voor hun personeel de premie-incasso doen beoordeelt.

Met betrekking tot de suggestie om de zorgpremie in te houden op het vakantiegeld ontvangen de leden van de fractie van de PvdA graag een beoordeling van de regering betreffende de administratieve druk bij werkgevers. Ook vragen zij in hoeverre het vakantiegeld toereikend is om daar het bedrag van de zorgpremie op in te houden. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie aandacht voor de mogelijke gevolgen voor de naleving van wetgeving op het gebied van werken en wonen. Meent de regering dat het minder transparant worden van de betaling van huisvestingskosten door de tijdelijke arbeidsmigrant deze naleving belemmert? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke consequenties verbindt zij daaraan?

Tenslotte is het de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk hoe het reguliere bruto-netto inhoudingentraject het inhoudingsverbod beïnvloedt voor het deel van het brutoloon dat (net) boven het wettelijk minimumloon ligt. Graag zien zij dit verduidelijkt door de regering.

De leden van de **CDA**-fractie hebben nog een vraag met betrekking tot het verbod de zorgpremie en de huisvestingskosten op het loon in te houden. De regering verdedigt dit verbod met de wens dat de betrokken werknemers vrij over hun loon moeten kunnen beschikken. Op grond van deze redenering heeft een deel van de Tweede Kamer gepleit deze vrijheid

³ Handelingen II 2014/15, nr. 57, item 11, p. 28.

uit te breiden tot alle werknemers. Een ander deel van de Tweede Kamer was kritisch over het verbod als zodanig. Door het verbod zou de belangstelling van bonafide werkgevers om voor goede zorgverzekeringen en goede huisvesting te zorgen, kunnen dalen. Deze zorg is onder meer ook geuit door de Branchevereniging voor uitzendondernemingen (ABU). Kan de regering nog eens ingaan op deze zorgen, die ook door de leden van de CDA-fractie worden gedeeld?

Een verbod op inhoudingen op het wettelijk minimumloon kan er – zoals gewenst – toe bijdragen dat het risico van misbruik door werkgevers om via inhoudingen het wettelijk minimumloon te ontduiken, nieuwe constructies veroorzaken, waarmee het probleem wellicht verder buiten het zicht van de Inspectie SZW komt. De leden van de fractie van **D66** vragen of de regering het denkbaar en zelfs realistisch acht dat inhoudingen die in de huidige situatie op de loonstrook verschijnen, in de toekomst via automatische incasso of contante betaling worden afgewikkeld.

Er is door diverse insprekers gewezen op het verdwijnen van de bestaande mogelijkheid, mocht dit voorstel kracht van wet krijgen, om zorgpremie in te houden op de minimumvakantiebijslag. Is het risico dat voornamelijk arbeidsmigranten anders geen zorgverzekering zullen afsluiten niet een neveneffect dat vragen oproept? Zo nee, waarom niet? Verder horen de leden van de D66-fractie graag op hoeveel uitzendkrachten deze situatie van toepassing kan zijn.

Openbaarmaking inspectiegegevens

De regering meent dat de inbreuk van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mensen en de fundamentele vrijheden) gerechtvaardigd wordt door het belang van openbaarmaking. Graag ontvangen de leden van de **PvdA**-fractie een dragende motivering hiervan.

De reputatieschade van het openbaar maken van inspectiegegevens kan onherstelbaar zijn voor een bedrijf. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om pas tot publicatie over te gaan als de volledige rechtsgang is afgerond? Voorts ontvangen de leden van de PvdA-fractie van de regering graag een appreciatie van de proportionaliteit.

De leden van de **D66**-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er mogelijk inbreuk plaatsvindt op artikel 8 van het EVRM door het openbaar maken van inspectiegegevens.⁴ De regering acht deze inbreuk gerechtvaardigd doordat het belang van transparantie boven het individuele belang prevaleert. Is deze afweging ook voorgelegd aan de Europese Commissie? Zo nee, waarom heeft de regering hier niet toe besloten?

Ketenaansprakelijkheid

De leden van de **VVD**-fractie wijzen erop dat ook de overheid dikwijls opdrachtgever is, niet alleen Rijkswaterstaat, maar ook gemeenten en provincies. Zij gaan niet gauw failliet en zijn dikwijls de meest solvabele in de keten. Dit betekent dat als zij als hoofdopdrachtgever aansprakelijk zijn, de burger als belastingbetaler opdraait voor de tekortkomingen van ondernemers in de keten. Wat vindt de regering hiervan?

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 108, nr. 3, p. 16

De leden van de fractie van de **PvdA** merken, mede namens de leden van de **CDA**-fractie, op dat een werknemer direct zijn of haar werkgever en/of opdrachtgever aansprakelijk kan stellen voor het betalen van het verschuldigde loon. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om een werknemer eerst bij zijn of haar eigen werkgever een loonvordering in te laten stellen? Oftewel, waarom heeft de regering ervoor gekozen om een werknemer de gelegenheid te bieden direct de opdrachtgever van zijn of haar werkgever aansprakelijk te stellen? Graag ontvangen de leden van genoemde fracties een onderbouwing van de gemaakte keuzes hieromtrent.

In de memorie van toelichting lezen de leden van de PvdA-fractie een reeks maatregelen die een hoofdaannemer en/of opdrachtgever kan nemen om in voorkomende gevallen aan ketenaansprakelijkheid te ontkomen, maar uiteindelijk is het altijd aan de rechter om te oordelen over (niet-)verwijtbaarheid. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen die maatregelen in de wet op te nemen, zodat feitelijk van tevoren vaststaat dat genoemde partijen niet verwijtbaar handelen? Kan de regering hierop reageren?

De leden van de **D66**-fractie lezen dat het UWV de loonbetalingsverplichting kan overnemen wanneer een werkgever is verdwenen of onbereikbaar is. Deze leden zijn benieuwd welke voorwaarden hiervoor gelden. Vervolgens kan het UWV ketenaansprakelijkheid invoeren en proberen het verschuldigde bedrag terug te vorderen. Waar hangt dit precies vanaf?

Welke ervaringen heeft men in Duitsland met de ketenverantwoordelijkheid van opdrachtgevers voor het naleven van de regelgeving?

Uitvoerbaarheid en handhaving

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat de beoogde invoeringsdatum van het voorliggende wetsvoorstel 1 juli a.s. is. Graag ontvangen zij een appreciatie van de regering betreffende de uitvoerbaarheid hiervan. Meent de regering dat sectoren hiermee voldoende tijd krijgen om een sectoraal keurmerk te ontwikkelen? Hoe beoordeelt de regering de administratieve lasten gedurende de periode dat er nog geen sectoraal keurmerk is?

Voorts merken de leden van de PvdA-fractie op dat er in het wetsvoorstel vooralsnog geen termijn is gesteld waarbinnen de werknemer aan de opdrachtgever moet aangeven dat er sprake is van onderbetaling. Welke termijn acht de regering realistisch en uitvoerbaar?

De berekeningen van de (administratieve) kosten voor het bedrijfsleven variëren van 26 miljoen euro tot 370 miljoen euro. Graag ontvangen de leden van de fractie van de PvdA een cijfermatige onderbouwing van de door de regering verwachte (administratieve) kosten voor het bedrijfsleven.

Een deel van de oplossing voor arbeidsmarktfraude dient gezocht te worden in een beter toezicht op de naleving en handhaving van bestaande wetten en cao's. De leden van de **D66**-fractie moeten constateren dat het aantal controles op arbeidsmarktfraude in de afgelopen vier jaar is gehalveerd. Hoeveel gaat de frequentie omhoog als gevolg van de extra capaciteit voor de aanpak van schijnconstructies, oplopend tot 35 fte, die is toegezegd?

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat rechtsbijstandverleners en/of vakbonden ook een belangrijke rol voor arbeidsmigranten kunnen spelen bij de stap naar de rechter. Is de regering van plan om maatregelen te

nemen om arbeidsmigranten en rechtsbijstandverleners en/of vakbonden makkelijker met elkaar in contact te laten komen?

Europese aspecten

De Handhavingsrichtlijn⁵ moet uiterlijk op 18 juni 2016 zijn geïmplementeerd. De regering loopt met dit wetvoorstel niet alleen vooruit op deze implementatie, maar maakt ook gebruik van de ruimte die artikel 12, vierde lid van de Handhavingsrichtlijn biedt⁶ door een verdergaande, strengere, ketenaansprakelijkheid dan uitsluitend voor de opdrachtgever van de werkgever te introduceren. De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe dit vooruit lopen moet worden gezien. Is dit een gedeeltelijke implementatie van de richtlijn? Wat kunnen de consequenties zijn van het gebruik maken van de ruimte die artikel 12, lid 4 biedt voor bijvoorbeeld de concurrentiepositie van ondernemers, als andere landen van deze ruimte geen gebruik maken dan wel minder ver daarin gaan?

De regering gaat ook verder dan de Detacheringsrichtlijn⁷, die immers zeven kernvoorwaarden kent, waartoe de aansprakelijkheid van opdrachtgevers voor de betaling van het loon niet behoort. Daartoe wordt aldus pagina 35 van de memorie van toelichting teruggevallen op het internationaal privaatrecht en wel de Rome I verordening.⁸ Geregeld wordt in dit wetsvoorstel dat van de ketenaansprakelijkheid niet kan worden afgeweken en dat deze geldt, ook indien overeenkomsten naar buitenlands recht zijn gesloten. Daarmee wordt gebruikgemaakt van de ruimte die artikel 9 van Rome I biedt. De regering maakt zich in aanloop naar en tijdens het EU-voorzitterschap in 2016 hard voor een uniforme ketenaansprakelijkheid voor het geldende loon in de hele EU. Dit sluit aan bij de wens van de regering om daar waar mogelijk geen nationale koppen te hebben op Europese regelgeving. De leden van de **VVD**-fractie vragen of de regering zich hiermee hard maakt voor harmonisatie van het arbeidsrecht op dit punt. Hoe politiek realistisch is deze inspanning? Het is in elk geval niet in lijn met wat normaal in Europa met het arbeidsrecht gebeurt. De lidstaten houden zich verre van harmonisatie. Stel dat het de regering wel lukt om Europa op één lijn te krijgen, betekent dit dan dat de regering verder wil op de weg van harmonisatie van het arbeidsrecht?

De lidstaten van de Europese Unie hebben ingestemd met de Handhavingsrichtlijn bij het detacheren van werknemers. Graag vernemen de leden van de fractie van de **PvdA** hoe voorliggend wetsvoorstel zich verhoudt tot deze richtlijn. Voorts vernemen zij graag welke stappen de regering voornemens is te zetten om «gelijk loon voor gelijk werk» dichterbij te brengen, zowel op nationaal niveau als in Europees verband.

Inwerkingtreding en overgangsrecht

De leden van de **VVD**-fractie hebben moeite met de inwerkingtreding zoals deze bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer aan de orde is geweest, namelijk inwerkingtreding van de wet per 1 juli a.s. en van het inhoudingsverbod per 1 januari 2016. Betekent dit dat de vermaledijde inhoudingen het eerste halfjaar onder de nieuwe wet nog wel zijn toegestaan? Zo ja, wat is de ratio daarvan?

⁵ Richtlijn 2014/67/EU van het Europees parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

⁶ Memorie van toelichting; Kamerstukken II 2014/15, 34 108, nr. 3, p. 33.

⁷ Richtlijn 96/71/EG van het Europees parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

⁸ Verordening van het Europees parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I), Pb L 177.

Voor wat betreft het overgangsrecht in verband met het vervallen van de inlenersaansprakelijkheid (artikel X) lezen de leden van de VVD-fractie op pagina 33 van de memorie van toelichting dat artikel 7:692 van het Burgerlijk Wetboek (BW) een half jaar na inwerkingtreding van de artikelen die zien op de ketenaansprakelijkheid voor het verschuldigde loon in stand blijft. Het nieuwe artikel 616b gaat uit van het verschuldigde loon, artikel 692 gaat uit van het minimumloon. Nu artikel X regelt dat artikel 692 (en...) tot zes maanden na inwerkingtreding van toepassing blijft, gaan deze leden ervanuit dat tijdens de overgangperiode aansprakelijkheid voor het minimumloon in stand blijft en niet voor het verschuldigde loon zoals in de memorie van toelichting. Kan de regering hierop reageren?

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat met de Tweede nota van wijziging⁹ ook een probleem opgelost is ten aanzien van de transitievergoeding voor seizoenarbeiders. Veel partijen hebben laten merken tevreden te zijn met deze oplossing. Dit geldt niet voor de LTO. De LTO maakt met name bezwaar tegen de terugwerkende kracht in de regeling tot 1 juli 2012. Daar de Eerste Kamer over het algemeen bezwaar heeft tegen regelingen met terugwerkende kracht vernemen deze leden graag waarom terugwerkende kracht volgens de regering in dit geval geboden is. Tot slot zouden deze leden graag een reactie willen ontvangen op de stelling van de EVO¹⁰, dat de kosten voor het bedrijfsleven veel hoger zijn, dan door de regering wordt geraamd.

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien de beantwoording met belangstelling tegemoet; zij ontvangen de reactie bij voorkeur voor 24 april 2015.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Sylvester

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Dooren

⁹ Kamerstukken II 2014/15 31 408, nr. 10.

¹⁰ Ter inzage gelegd onder griffienummer 156983.