

Vergaderjaar 2013–2014

33 623

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

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2014

Op 4 maart jl. heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over twee uitspraken bij beroepszaken in verband met de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml)¹. In die brief ben ik tevens ingegaan op de bredere problematiek rond de Wml en het feit dat deze in onvoldoende mate is toegesneden op de huidige arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen. In die brief heb ik aangekondigd in een separate brief nader in te zullen gaan op de beleidsmatige ontwikkelingen inzake de toepassing van de Wml. In de brief aan de Eerste Kamer naar aanleiding van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wml in verband met het van toepassing verklaren van deze wet op nader bepaalde overeenkomsten van opdracht heb ik toegezegd deze brief ook aan de Eerste Kamer te doen toekomen².

1. Aanleiding voor herziening

Op grond van de Wml heeft iedere werknemer in Nederland recht op het wettelijk minimumloon en de minimumvakantiebijslag voor de arbeid die hij uit hoofde van zijn arbeidsovereenkomst verricht. Het minimumloon is een maatschappelijk aanvaarde minimale tegenprestatie voor de verrichte arbeid. Het hoofddoel van de Wml is het stellen van wettelijke normen voor de (minimale) beloning die wordt overeengekomen in arbeidsovereenkomsten en daarmee gelijk te stellen overeenkomsten. Gaandeweg heeft de Wml ook het karakter gekregen van een instrument waarmee oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, in het bijzonder loonconcurrentie, kan worden tegengegaan. Dit thema werd voor het eerst actueel in de aanloop naar het vrij verkeer van werknemers uit de Oost-Europese lidstaten die in 2004 toetraden tot de EU. Het risico van onderbetaling van werknemers uit deze landen en landen die later zijn toetreden was en is

¹ Kamerstuk 33 623, nr. 11.

² Kamerstuk 33 623, nr. G.

reëel. Tegelijk met de invoering van het vrij werknemersverkeer in 2007 is de bestuursrechtelijke handhaving van de Wml ingevoerd en is de doelstelling van de Wml feitelijk uitgebreid met het voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden en verdringing.

In de afgelopen jaren is, zoals reeds eerder gemeld aan de Kamer, diverse malen gebleken dat de Wml in onvoldoende mate is toegesneden op de huidige arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen.³ De wet, in 1969 in werking getreden, werd van oorsprong civielrechtelijk gehandhaafd en is tot stand gekomen in een tijd waarin de voltijds arbeidsovereenkomst de standaard was en waarin vooraf duidelijk was op welk loon de werknemer aanspraak kon maken. Op de huidige arbeidsmarkt zien we een grote verscheidenheid aan arbeidsverhoudingen en de invulling daarvan. In toenemende mate is er sprake van arbeid op basis van een tijdelijk contract of op oproepbasis en arbeid die in deeltijd wordt verricht. Ook de grens tussen werknemerschap en andere vormen van het verrichten van arbeid (zoals zzp-schap) is in de loop der tijd vervaagd. De Wml is onvoldoende toegesneden op deze ontwikkelingen.

Recente ontwikkelingen

De Wml is in de afgelopen jaren een aantal keren aangescherpt met het oog op de naleving en handhaving. Zo is op 1 januari 2013 de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking getreden. In deze wet staat een hardere aanpak van misbruik centraal. Bedrijven die frauderen krijgen te maken met fors hogere boetes. De Inspectie SZW kan sinds de inwerkingtreding van voornoemde wet breder overgaan tot stillegging van de werkzaamheden.

Wet aanpak schijnconstructies

In het wetsvoorstel aanpak schijnconstructies worden maatregelen opgenomen ter bevordering van de naleving en handhaving van de Wml⁴. Dit zijn de volgende maatregelen:

- de bedragen op de loonstrook die aan de werknemer dient te worden verstrekt, dienen gespecificeerd te worden, zodat kan worden vastgesteld of verstrekte onkostenvergoedingen een bestanddeel vormen van het wettelijk minimumloon of niet. Dit wordt geregeld in het BW;
- het wettelijk minimumloon dient giraal betaald te worden;
- verrekeningen met het wettelijk minimumloon zijn niet toegestaan;
- de Inspectie SZW krijgt een plicht tot openbaarmaking van toezichtgegevens.

Naast de lopende maatregelen dient de Wml echter breder te worden beschouwd. Aanleiding hiervoor is de constatering dat er spanning bestaat tussen bestuursrechtelijke handhaving, de civielrechtelijke begrippen in de Wml (bijvoorbeeld de normale arbeidsduur) en het BW. Dit is onder meer gebleken naar aanleiding van recente rechterlijke uitspraken over de Wml⁵.

³ Kamerstuk 33 623, nr. 11.

⁴ Kamerstuk 17 050, nr. 447.

⁵ Kamerstuk 33 623, nr. 10.

2. Vraagstukken bij herziening

Hoofdvraag is of de Wml in de huidige vormgeving nog in staat is de doelstellingen te verwezenlijken en hoe naleving van de Wml verder kan worden bevorderd. Deze hoofdvraag kent meerdere componenten, die hieronder aan de orde komen.

Reikwijdte van de Wml

De Wml is opgesteld in de tijd dat de 40-urige werkweek voor het gros van de werknemers de standaard was. De arbeidsmarkt is echter onderhevig aan continue verandering. Er is sprake van een toenemende verscheidenheid in de invulling van arbeidsovereenkomsten, het aantal zzp'ers neemt toe, er wordt vaker in deeltijd en op losse klussen gewerkt, er is meer variatie in (cao-) arbeidsduur en de grens tussen werknemerschap en andere vormen van het verrichten van arbeid vervaagt.

De Wml heeft met deze ontwikkelingen meegebogen. Sinds 1996 is de Wml ook van toepassing op personen die voor maximaal twee anderen arbeid verrichten gedurende een zekere duur, tenzij de arbeid wordt verricht vanuit beroep of bedrijf. Deze afbakening bleek -onder meer in de postsector- mogelijkheden te bieden om de Wml te ontwijken en daarmee tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten te leiden. Dit heeft geleid tot het thans in de Eerste Kamer liggende wetsvoorstel om personen die werken op een overeenkomst van opdracht (tenzij zij arbeid verrichten in de uitoefening van beroep of bedrijf) onder de werking van de Wml te brengen. Dit wetsvoorstel (op mijn verzoek aangehouden door de Eerste Kamer) is in de visie van het kabinet een eerste stap om de Wml in overeenstemming te brengen met de arbeidsmarkt van vandaag. Ten aanzien van zzp'ers op de arbeidsmarkt is het kabinet daarnaast een Interdepartementaal Beleidsonderzoek gestart dat in den brede ingaat op de positie van deze groep op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid. Voortbouwend hierop wil het kabinet in den brede bezien wat de rol zou moeten zijn van de Wml in relatie tot de opkomst van de zzp'er en de toenemende variatie bij de inzet van arbeid.

Handhaving

De Wml werd van oorsprong civielrechtelijk gehandhaafd en maakt gebruik van het juridische kader van het BW. De wet wordt sinds 2007 bestuursrechtelijk gehandhaafd door de Inspectie SZW. Bestuursrechtelijke handhaving noodzaakt tot scherpe, heldere grenzen en begrippen. Het BW en de Wml gaan echter in bepaalde gevallen uit van begrippen die voor de concrete invulling afhankelijk zijn van feiten en omstandigheden van het geval. Deze discrepantie is een bron van discussie (bijvoorbeeld bij de afbakening tussen de arbeidsovereenkomst en stages of vrijwilligerswerk) en noodzaakt tot het steeds verder dichtregelen van de Wml. Vraag is dan ook of en hoe deze spanning kan worden verminderd, zodat een adequate en eenduidige bestuursrechtelijke handhaving mogelijk is.

Uurloon

Een ander complicerend element bij de handhaving is het feit dat het wettelijk minimumloon op dag- week- of maandbasis wordt berekend. De diversiteit aan arbeidsovereenkomsten neemt echter toe, waardoor het vaststellen van een dag- week- of maandinkomen niet in alle gevallen eenvoudig is. Dit geldt bijvoorbeeld in het geval van nuluren-contracten. Hiervoor zou invoering van een wettelijk minimumuurloon uitkomst kunnen bieden. De vraag daarbij is hoe dit minimumuurloon zich zou moeten verhouden tot de hoogte van het wettelijk minimumloon dat halfjaarlijks wordt vastgesteld. Voorafgaande aan de invoering van de

bestuursrechtelijke handhaving van de Wml in 2007 is overwogen om tegelijkertijd het wettelijk minimumuurloon in te voeren. Daarvan is echter afgezien nadat de Stichting van de Arbeid en de Raad van State een negatief advies hadden gegeven over de wijze waarop in invoering van een wettelijk minimumuurloon was voorzien. Een knelpunt daarbij was het vaststellen van de hoogte van het minimumuurloon. Gezien de variatie in normale arbeidsduur zou dit hoe dan ook financiële consequenties hebben voor werkgevers en werknemers. In de handhaving gaat de Inspectie SZW momenteel uit van een uurloon dat is gebaseerd op een 40-urige werkweek, terwijl veel werknemers een werkweek van 36 of 38 uur hebben. Met deze keuze richt de handhaving zich meer op de zwaardere gevallen van onderbetaling. Daarmee wordt feitelijk een beperkte mate van onderbetaling getolereerd. Geredeneerd vanuit de doelstelling van de Wml is dat niet bevredigend. Enkele fracties in de Tweede Kamer en werknemersorganisaties hebben meermaals de wenselijkheid van invoering van een wettelijk minimumuurloon ter sprake gebracht. Recentelijk heeft ook de uitzendbranche de invoering van een wettelijk minimumuurloon bepleit.

Daarnaast is ook het voornemen van de Duitse regering om een wettelijk minimumuurloon in te voeren een interessante ontwikkeling en mede aanleiding om de wenselijkheid van het wettelijk minimumuurloon opnieuw te beoordelen. Daarbij gaat het om een brede beoordeling van de economische gevolgen, de financiële consequenties voor betrokkenen, de verhouding van het wettelijk minimumuurloon in relatie tot het wettelijk minimumloon en de termijn van invoering ervan.

Stukloon

Werknemers die op stukloonbasis worden betaald, moeten met de tijd die met de arbeid is gemoeid redelijkerwijs het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Het is echter zeer arbeidsintensief om te bepalen of de door de werkgever gehanteerde productienorm redelijk is. Zoals ik heb aangegeven in de brief van 26 november 2013⁶ heb ik onderzoek laten uitvoeren naar de praktijk van het gebruik van stukloon. Dit onderzoek is inmiddels afgerond; het rapport van onderzoeksbureau Panteia treft u aan als bijlage bij deze brief⁷. Uit het onderzoek blijkt dat werkgevers de productienorm op arbitraire wijze vaststellen en deze ook niet toetsen. Onderbetaling kan daardoor vaak moeilijk vastgesteld en berekend worden. Vraag is dan ook hoe de handhaafbaarheid van de Wml op dit punt kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door het verbinden van extra voorwaarden aan het gebruik van betaling op stukloonbasis (bijvoorbeeld het hebben en periodiek laten toetsen van een productienorm, instemming van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging met de norm of het bijhouden van een urenregistratie). Andere opties zijn het afschaffen van de mogelijkheid van stukloonbetaling of het beperken van stukloonbetaling tot het bovenwettelijke deel van het loon.

3. Vervolgproces

Het kabinet zal op basis van bovenstaande vragen starten met een herziening van de Wml. De Kamer wordt hierover op een daartoe geëigend moment nader geïnformeerd. Dit onderwerp raakt rechtstreeks aan het arbeidsvoorwaardelijk overleg tussen sociale partners. In overleg

⁶ Kamerstuk 17 050, nr. 447.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

met sociale partners zal worden gezien hoe hun betrokkenheid hierbij zal worden vormgegeven. Streven is om eventuele wetgeving in 2015 in te dienen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher