

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)**

**G**

### **VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG**

Vastgesteld 2 juni 2015

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup> (SZW) heeft op 28 april 2015 overleg gevoerd met Minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over **de aanpak van schijnconstructies en schijnzelfstandigheid**.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

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

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

<sup>1</sup> 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 (Fractie De Lange), Postema (PvdA), Scholten (D66), Sent (PvdA), Sörensen (PVV), Swagerman (VVD), Kok (PVV), Koning (PvdA) en Van Zandbrink (PvdA).

**Voorzitter: Sylvester**  
**Griffier: Van Dooren**

Aanwezig zijn zes leden van de Kamer, te weten: Beckers, Hoekstra, Kneppers-Heijnert, Kok, Sent, Sylvester,

en Minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Aanvang 14.50 uur.

De **voorzitter**: Ik heet de Minister welkom bij dit mondeling overleg over de aanpak van schijnconstructies.

Minister Asscher, wilt u eerst een kort toelichting geven, of wilt u dat we met de vragen beginnen? Wat vindt u prettig?

Minister **Asscher**: Ik wil alleen mijn excuses aanbieden voor het feit dat ik te laat binnen kwam. Ik had hiervoor ook een afspraak en ben iets te lang blijven hangen, wat mijn schuld is. Fijn dat de gelegenheid er is om hier over de Wet aanpak schijnconstructies te spreken.

De **voorzitter**: Dank u wel. De excuses zijn aanvaard. Laat ik zeggen dat niets menselijks ons vreemd is, dus dat dit ons allen kan gebeuren. Ik stel voor dat de leden hun vragen kort en bondig stellen en dat de Minister daarna antwoordt.

Mevrouw **Sent** (PvdA): Voorzitter. Een van de redenen tot het indienen van een verzoek tot het houden van dit algemeen overleg, is een beter beeld te krijgen van hoe het wetsvoorstel aanpak schijnconstructies zich verhoudt tot andere initiatieven op dit terrein. De brief geeft daarover al wat meer duidelijkheid, maar het zou aangenaam zijn om daarop mondeling een toelichting te krijgen. Over het voorliggende wetsvoorstel in het bijzonder, voor zover ik dat kan overzien, leeft de vraag naar de termijn waarop de wet in werking kan treden en in hoeverre dit haalbaar is wat de uitvoerbaarheid betreft.

De heer **Hoekstra** (CDA): Voorzitter. Eerlijk gezegd is de heer Terpstra woordvoerder, maar hij is op dit moment bij een plenair debat. Zijn vraag gaat in de richting van die van mevrouw Sent; hij is geïnteresseerd in de samenhang. Ik denk dat wij allen de bedoeling hebben om tot iets te komen wat effectief en redelijk is, maar dit lijkt ons op dit moment niet zo eenvoudig. Misschien kan de Minister ook wat dat betreft nog wat helderheid verschaffen.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Voorzitter. Mijn vraag gaat ook over de relatie tussen de Wet minimumloon en minimumvakantietoelage (WML), de overeenkomst van opdracht (OVO) en de Wet aanpak schijnconstructies. Als het voorstel ten behoeve van de Wet overeenkomst van opdracht door de Kamer komt, vraag ik mij af welke problemen op het terrein van schijnzelfstandigheid opgelost zijn. De betreffende mensen krijgen dan weliswaar het minimumloon maar als zij eigenlijk werknemers zijn, krijgen zij nog niet datgene waar zij recht op hebben.

De heer **Kok** (PVV): Voorzitter. Ik ben benieuwd naar de scope van de wet. Ik lees dat schijnconstructies niet worden aangepakt en de grootste schijnconstructie, namelijk die van de schijnzelfstandigheid, komt in de wet niet voor. In de beantwoording staan geen maatregelen om de schijnzelfstandigheid als zodanig direct aan te pakken. Je kunt het eigenlijk zien als een eerste stap in de vorm van een soort ketenaansprakelijkheid. In die zin lijkt het een wat «gemankeerd» wetsvoorstel; er staat wel één stuk in, maar de rest ontbreekt. De schoen wringt bij de diversiteit

aan wilde constructies die men maakt. Een ander punt is de visie op het eindperspectief, zoals ik dat zo mooi heb geleerd. Er wordt geschermd met de termen «fatsoenlijke arbeidsmarkt» en «duurzaam stelsel van arbeidsrelaties». Waar wil de Minister naartoe? Wat verstaat hij daaronder?

Het volgende betreft de vorm die tegenwoordig «contracting» heet. Dat is de meest vergaande vorm van flexibilisering en dat is ook de meest ongrijpbare. Dit is onder andere uitvoerig beschreven in het stuk over de pakketdiensten waarin wordt beschreven dat mensen in dit geval door PostNL op de knieën worden gedwongen om de meest wilde constructies aan te gaan, willen zij kunnen overleven in die markt. Men wordt het mes op de keel gezet. Men gaat dus heel ver. Ik wil graag iets horen over de consequenties en ik wil graag weten hoe de Minister het probleem van «contracting» gaat aanpakken. Ik lees dat er allerlei verkenners op pad zijn gestuurd en dat er allerlei verslagen zijn gemaakt, maar mij is nog niet duidelijk waar dat heen moet en hoe een en ander past in het eindperspectief.

De **voorzitter**: Ik dank u voor het stellen van de vragen en vraag de Minister om te antwoorden.

Minister **Asscher**: Voorzitter. Het is misschien goed om eerst het kader van de wet te schetsen.

Het probleem van schijnconstructies en onderbetaling is op zichzelf niet nieuw, maar onder andere via de inspectie krijgen we voorbeelden aangereikt waaruit blijkt dat het een hardnekkig probleem is dat in ernst is toegenomen. Dat los je niet op met een wet en dat doe je dus ook niet met alleen deze wet. Dit probleem zal opgelost moeten worden met wettelijke maatregelen, door handhaving en door te kijken naar het internationale perspectief. De Europese regelgeving is immers ook zeer van belang en dit alles zie je terug. Wat de handhaving betreft merk ik op dat daaraan niet alleen meer moet worden gedaan maar dat die ook verbeterd dient te worden. Er moet bijvoorbeeld risicogestuurd kunnen worden geopereerd en er dient op efficiënte wijze informatie te worden uitgewisseld. Verder is van belang dat werknemers hun rechten kennen, want anders kunnen zij zich daarop niet beroepen. Een veelheid van factoren is nodig om dit fenomeen succesvol te kunnen aanpakken. Ik denk dat we ons allemaal realiseren dat, zelfs als je al die dingen doet, dit probleem niet verdwenen is maar dat de mogelijkheid er is dat de problematiek vermindert. Dit past ook binnen de publiekprivaatrechtelijke samenwerking. Het gaat heel vaak om cao's, namelijk private collectieve arbeidsovereenkomsten. Cao-partijen moeten zelf de handhaving vormgeven, maar dat is heel lastig. Wij zijn verantwoordelijk voor de handhaving van het wettelijk minimumloon, die in de praktijk ook heel lastig is. Op beide punten brengt het voorliggende wetsvoorstel verbetering omdat het voorschriften bevat over loonstrookjes en inhoudingen en het informatie-uitwisseling mogelijk maakt tussen de inspectie en de handhavers over collectieve arbeidsovereenkomsten. Daarmee worden de kansen voor de handhaving vergroot.

Ik denk dat het goed is om het Europees perspectief te noemen. Deels is dit de implementatie van dat wat op Europees niveau is overeengekomen in de handhavingsrichtlijn maar de Nederlandse regering is van mening dat je een en ander, om in Europa een gelijk speelveld te krijgen, voor alle sectoren op dezelfde manier in de keten zou moeten organiseren. Er moet dus ook in andere sectoren dan de sector van de bouw, waarop het Europese recht zich nu richt, sprake zijn van een zekere aansprakelijkheid voor de opdrachtgever voor dat wat er verderop gebeurt. In dit wetsvoorstel wordt daarin voorzien. De Nederlandse regering zal zich beijveren om voor elkaar te krijgen dat er een bredere ketenaansprakelijkheid komt in Europa. Zij zal daar bijvoorbeeld ook pleiten voor

aanpassing van de Handhavingsrichtlijn detachering omdat deze op legale wijze een enorm kostennadelig effect heeft voor Nederlandse werknemers ten opzichte van andere werknemers, wat niet wenselijk is.

De vraag van mevrouw Kneppers houdt ook verband met de vraag hoe we deze wet moeten zien ten opzichte van andere wettelijke initiatieven en hoe we de schijnzelfstandigheid daarin dienen te betrekken. Ten aanzien van de schijnzelfstandigheid speelt een juridisch element een rol.

Daarnaast is er sprake van een kostenelement. Als gevolg van de fiscale facilitering brengt het werken met zelfstandigen een enorm kostenvoordeel met zich mee. Dat gebrek aan fiscale neutraliteit in de verhouding tussen werknemers en zelfstandigen levert op zichzelf een vrij sterke economische factor. Dat is een van de dingen die we onder ogen zien bij het Interdepartementaal beleidsonderzoek zelfstandigen zonder personeel (IBO ZZP) en die we willen betrekken bij de stelselherziening belastingen. Dat is niet iets om heel licht over te denken. Als je daaraan namelijk iets zou willen doen, kan dat grote gevolgen hebben voor de personen die nu profiteren van die faciliteit. Het is wel «een olifant in de kamer»; het gaat dus niet alleen om het juridische maar het gaat ook om het kostenverschil.

Het tweede aspect is wel degelijk juridisch van aard. Op dit moment is het vanwege de bestaande VAR-systematiek ingewikkeld en lastig voor de Belastingdienst om te handhaven waar het gaat om schijnzelfstandigheid. Bovendien landt de boete bij de zelfstandige of bij de schijnzelfstandige indien er geen sprake was van zelfstandigheid. Ik verwijs naar de brief die collega Wiebes heeft gestuurd – excuses, want dit was heel recent – waarin hij schetst hoe we naar een nieuw systeem toegaan waarbij opdrachtgever en opdrachtnemer gebruikmaken van een modelovereenkomst waarin zij duidelijk maken dat er echt sprake is van zelfstandigheid. Dan kunnen zij gebruikmaken van de fiscale faciliteiten en dit maakt het ook controleerbaar voor de Belastingdienst. Het beoogde effect daarvan is dat je gemakkelijker het onderscheid maakt tussen schijnzelfstandigheid en echte zelfstandigheid.

Een andere vraag is of je gemakkelijker een arbeidsovereenkomst zou moeten vaststellen of desnoods een fictieve dienstbetrekking. Bij de pakketbezorgers speelt die discussie een rol. Als mensen aan alle vereisten van werknemerschap lijken te voldoen, is de vraag of het niet eenvoudiger moet worden om dat in te roepen, zodat mensen zich kunnen beroepen op alle elementen daarvan. Mevrouw Kneppers verwijst daar ook naar in haar vraag. Hierover is jurisprudentie in ontwikkeling. Ik kijk daar verwachtingsvol naar uit. Daarnaast is het departement van Veiligheid en Justitie bezig met het doorvoeren van een vereenvoudiging. Dit gaat over werknemers, maar het is waar – de heer Kok wees daar ook op – dat we grote categorieën zelfstandigen, schijnzelfstandigen en semi-schijnzelfstandigen zien die evenzeer een probleem kunnen ervaren of die dat kunnen veroorzaken voor de arbeidsmarkt.

Ik ga in op de WML en de Wet OVO, de overeenkomst van opdracht; een specifieke contractvorm waarbij je niet moet denken aan iedere zelfstandig ondernemer. Je moet echt denken aan een overeenkomst van opdracht waarbij het wenselijk is om te zeggen dat er een zeker minimumniveau aan ten grondslag behoort te liggen. We hebben hierover uitvoerig met elkaar gedebatteerd. Een van de redenen voor mij om het voorstel toen aan te houden, was dat ik bij de tegenstemmers niet alleen een aantal serieuze inhoudelijke bezwaren bespeurde maar dat ik ook het bezwaar hoorde dat het wetsvoorstel toen in zijn isolement naar de Kamer kwam, terwijl er op het punt van de schijnconstructies veel meer te doen is. Dat heb ik ook in het debat erkend. Ik denk dan ook dat dit een moment zou kunnen zijn om die behandeling te hervatten. Voor zelfstandigen wordt immers een aantal initiatieven ontplooid en voor werknemers staat in dit wetsvoorstel een reeks aan maatregelen die tot verbetering zal leiden. Het ligt dan ook in de rede om niet een andere sluiproute open te

laten maar te zeggen dat wij ook een minimumloon willen voor mensen die werken op grond van een overeenkomst van opdracht. De heer Hoekstra vroeg naar de effectiviteit en anderen herhaalden die vraag. Effectiviteit is in mijn ogen niet alleen te verwachten van een werknemer die een geding voert tegen zijn werkgever of tegen de opdrachtgever van zijn werkgever. In alle eerlijkheid denk ik dat dit van werknemers vaak helemaal niet gevegd kan worden. Dat is een hoge drempel. Wel denk ik dat die mogelijkheid er moet zijn en dat er tenminste ten dele sprake zal zijn van effectiviteit doordat opdrachtgevers met hun reputatie, hun merk, er belang bij hebben om veel beter te regelen dat mensen verderop in de keten fatsoenlijk met de betalingen omgaan. De bekende voorbeelden van schijnconstructies en onderbetaling kent u: Eemshaven en noem ze maar op. Daarbij zag je vaak een heel gereputeerde opdrachtgever die toch betrekkelijk gemakkelijk kon zeggen dat hij daar niets mee te maken had. In dit wetsvoorstel is naar balans gezocht, en ik hoop dat die is gevonden, tussen aan de ene kant de gerechtvaardigde belangen van de opdrachtgever om niet juridisch voor alles verantwoordelijk te zijn en alles te moeten nalopen met alle bureaucratie van dien, en aan de andere kant het eveneens legitieme belang van de samenleving als geheel en van opdrachtnemers dat een opdrachtgever zich niet geheel kan onttrekken aan zijn verantwoordelijkheid daarvoor. In het wetsvoorstel staat een aantal heel praktische handvatten voor de handhaving, bijvoorbeeld het giraal betalen van het wettelijk minimumloon. Je zou denken dat dit al lang zo is. Verder noem ik voorschriften voor loonstrookjes en informatie-uitwisseling. Dit zijn eenvoudig te verdedigen verbeteringen ten behoeve van de effectiviteit van ons stelsel. Die verantwoordelijkheid wordt daarmee explicieter neergelegd en die zal een algemene preventieve werking krijgen, alsmede een specifiek preventieve werking wat het gebruik van constructies betreft en minimumloon. Uiteraard staat in de wet dat we wel nagaan of er sprake is van effectiviteit. We gaan vanzelfsprekend evalueren met het oog op de doelstellingen in de wet.

De heer Kok vraagt naar de visie op het eindperspectief. Hij wil weten wat er wordt bedoeld met een fatsoenlijke arbeidsmarkt en een duurzaam stelsel. Ik wil dit niet ideologisch laden. Het gaat mij er vooral om dat we, als we wetten met elkaar maken die dus door beide Kamers worden geaccordeerd en waarin staat dat mensen het minimumloon betaald krijgen of dat zij overeenkomstig hun collectieve arbeidsovereenkomst betaald worden, willen dat die wetten worden nageleefd en dat die normen worden gehanteerd. Ik denk dat dit een elementair onderdeel is van het Nederlandse stelsel, van de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat stelsel staat onder druk als gevolg van het feit dat er veel aanbod is van goedkope arbeid. Het betreft mensen die ik op zichzelf niets zou willen verwijten. Zij zijn bereid om onder het in Nederland algemeen aanvaardbare niveau te werken. Er zijn echter ook werkgevers die uit kwade wil of gedwongen door de concurrentie of om welke reden dan ook, daarvan gebruikmaken. Wij streven dus naar een moderne arbeidsmarkt waarbij de normen die we met elkaar als maatschappelijk aanvaardbaar minimum vaststellen of die we zoals in het maatschappelijk verkeer te doen gebruikelijk in een cao vaststellen, betekenis behouden op de arbeidsmarkt. Als je dat niet doet, verlaat je de kracht van die normen en die instituties en dan loop je het risico dat je het draagvlak onder het stelsel ondermijnt. Verder loop je het risico dat de schatkist inkomsten uit inkomstenbelasting en in de vorm van premieafdrachten mist. Met andere woorden, dat streven loslaten zou vergaande consequenties hebben. Ik zeg dit zonder te willen bewerkstelligen dat je met één wet eraan kunt bijdragen dat je een en ander overeind houdt. Het gaat altijd om een totaalaanpak.

De termijn van inwerkingtreding is inderdaad ambitieus. Ik proefde een lichte twijfel bij mevrouw Sent daarover. Ik denk dat het goed is om aan te

geven dat bijvoorbeeld de keurmerken die in het wetsvoorstel als mogelijkheid worden geoppend; niet noodzakelijk zijn voor de inwerking-treding van de wet:

Gezien het maatschappelijk fenomeen waar dit wetsvoorstel zich tegen richt, is er vanuit de samenleving, de Kamer en door maatschappelijke partijen enorm aangedrongen op spoedige inwerkingtreding van de wet. Men wil daar graag mee aan de slag.

Het lijkt mij goed om te benadrukken dat we uitgebreid hebben voorge-licht en dat we hierover verder zullen voorlichten zodra dat enigszins mogelijk is. Wij denken dus dat het goed mogelijk is om de wet per 1 juli in werking te laten treden. Een subsidiair argument is dat er in het wetsvoorstel een verzachtende bepaling staat over de terugwerkende kracht van de Wet werk en zekerheid en het is van belang voor werkgevers dat deze daadwerkelijk per 1 juli van kracht is. Dan treedt namelijk de Wet werk en zekerheid in werking. De enige mogelijkheid om die beperking van de terugwerkende kracht van de transitievergoeding bij opeenvolgende tijdelijke contracten door te voeren, zou zijn dat we de wet tijdig van kracht laten worden. Dat is echter een subsidiair argument.

De **voorzitter**: Volgens mij was de beantwoording vrij volledig. Ik zie dat er toch nog leden zijn die vragen willen stellen.

Mevrouw **Sent** (PvdA): Voorzitter. Ik kom toch op het punt van de keurmerken. Het is vanuit het perspectief van de werkgevers wenselijk om daar acties op te ondernemen, maar ik vraag mij af of er voldoende tijd is om dat te doen.

De heer **Hoekstra** (CDA): Voorzitter. De Minister zei dat hij met belangstelling uitkijkt naar jurisprudentie, wat ik mij goed kan voorstellen. Ik kan me ook voorstellen dat het relevant is voor de commissie om te weten welke jurisprudentie dat precies is en wat daarvan de doorlooptijd is, ook met het oog op het debat. Ik herinner mij uit het verleden in ieder geval ook een casus waarbij we dat aan de hand gehad hebben.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Ik weet niet of er nog een schriftelijke ronde komt, maar ik heb nog een vraag. Die heeft een beetje met die jurisprudentie te maken. Kan een schijnzelfstandige van artikel 7:616a BW en volgende gebruikmaken omdat hij vindt dat hij eigenlijk geen zelfstandige is maar voldoet aan de criteria van werknemer? Het contract dat hij heeft met het bedrijf waarvoor hij werkt – het gaat dus niet om het bedrijf waarbij hij werkt maar dat waarvoor hij werkt en waarbij er dus sprake is van een driehoeksrelatie – voldoet aan de criteria loon, het persoonlijk verrichten van arbeid en met name aan het criterium van de gezagsverhouding. In het wetsvoorstel wordt immers duidelijk «gesproken» over werknemer en werkgever.

De heer **Kok** (PVV): Ik ga nog kort in op de pakketdienstensector. Ik heb gevraagd naar de bevindingen van de verkenner. Er is een verslag uitgebracht dat kennelijk niet in alle opzichten eenduidig was. Het heeft er echter wel toe geleid dat het toezicht geïntensiveerd is of wordt. Kennelijk is ook voorzien in het praten met de betreffende sector om toch te achterhalen wat er precies speelt. Ik denk dat dit voor meerdere sectoren geldt. Wat is de stand van zaken wat dit soort besprekingen betreft? Is daarmee al een begin gemaakt? Zo nee, wanneer gaat dat gebeuren?

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan de Minister voor de beantwoording.

Minister **Asscher**: Voorzitter. Sectoren zijn al bezig met het ontwikkelen van die keurmerken. Het is goed om te benadrukken dat die keurmerken niet meer met zich meebrengen dan een manier voor werkgevers en



werknemers om samen afspraken te maken over de niet-verwijtbaarheid. In die zin vind ik het ook een heel positieve bijdrage. Als je dus in een bepaalde sector – ik neem de bouw als voorbeeld – tot een keurmerk komt, ofwel een goede manier om in de keten met dit thema om te gaan, kan dat bijdragen aan de effectiviteit van de wet en aan de rechtszekerheid van de bedrijven in die keten. Er wordt dan immers alleen gewerkt met bedrijven, aannemers en uitzendbureaus die aan een dergelijk keurmerk voldoen. Als je zo'n keurmerk hebt of dat gebruikt, wil dat niet zeggen dat je in alle omstandigheden gevrijwaard bent van aansprakelijkheid. Dat systeem zou namelijk heel kwetsbaar zijn. Er zou dan sprake zijn van een vinkessysteem. Als je een dergelijk keurmerk hebt, je gebeld wordt dat er verderop in de keten niet wordt betaald, moet je toch iets doen. Op grond van de wet wordt dan van je verwacht dat je iets met die verantwoordelijkheid doet. Een keurmerk is dus «nice to have» in plaats van «need to have» voor het ingaan van de wet. Er wordt al aan gewerkt en ik denk dat dit heel positief is omdat je daarmee de specifieke kenmerken van de sector kunt «neerleggen». Zoals gezegd, staat het de inwerkingtreding niet in de weg.

Mijn opmerking over de jurisprudentie was te cryptisch. Ik weet dat er op dit moment een zaak dient van een pakketbezorger tegen zijn opdrachtgever over de vraag of er niet gewoon sprake is van een arbeidsovereenkomst, dus of er niet in alle opzichten wordt voldaan aan de kenmerken van een arbeidsovereenkomst. Als dat zo is – zonder dat ik de precieze kenmerken van de casus kende, vond ik dat het heel redelijk klonk – zou een en ander behulpzaam kunnen zijn. Het antwoord op de vraag van mevrouw Kneppers is ja. Er is dan inderdaad sprake van een arbeidsovereenkomst of van een fictieve dienstbetrekking en dan kan artikel 7:616a BW gewoon worden ingeroepen. Dan heeft dat dus ook betekenis voor die categorie. Je houdt altijd een groep over waarvoor dit minder evident is. Ondanks de uitkomst van deze zaak, zal hiermee niet meteen voor iedereen de problematiek worden opgelost. In die zin blijft dus de wijze relevant waarop je verder met zelfstandigen omgaat. Verder blijft relevant dat je een en ander bijvoorbeeld in de WML vastlegt voor mensen die werken op grond van een overeenkomst. Dat is dus de jurisprudentie waarnaar ik net verwees. Het is dus niet zo principieel als bijvoorbeeld bij de zaak over het woonlandbeginsel. Ik dacht dat mevrouw Kneppers daar kort aan refereerde. Dit beginsel ziet louter op bestaand recht. Je kunt een beroep doen op een fictieve dienstbetrekking indien de aard van de werkzaamheden et cetera daaraan voldoen. Dat beginsel wordt nu ingeroepen bij de rechter door één van de pakketbezorgers.

De heer **Hoekstra** (CDA): Heeft de Minister enig zicht op de termijn waarop er een uitspraak komt?

Minister **Asscher**: Nee.

Ik heb geprobeerd om de vraag van mevrouw Kneppers direct in mijn beantwoording mee te nemen.

De heer Kok vroeg hoe het loopt met de gesprekken en wanneer we daar meer over horen. Dat zal op zeer korte termijn gaan gebeuren. Ik zal ook op zeer korte termijn de Tweede Kamer daarover berichten en de Eerste Kamer zal ik parallel daaraan informeren over de laatste stand van zaken.

De **voorzitter**: Ik dank de Minister ook voor deze beantwoording. Ik zie dat er nog vragen zijn.

De heer **Beckers** (VVD): *(vraag zonder gebruikmaking van de microfoon gesteld)*

Minister **Asscher**: Dat betekent dat de rechter heeft vastgesteld dat er een arbeidsrelatie was. Ik vind het dan buitengewoon goed als dat wordt

ingeroepen. Ik hoop namelijk dat daarvan ook een preventieve werking uitgaat naar de rest van de markt. Ik vind dat mensen vrij moeten zijn om zich als ondernemer of als zelfstandige te manifesteren, maar ik denk dat het slecht is voor het imago van het ondernemerschap als het eigenlijk werknemers betreft. Ook denk ik dat het slecht is voor de rechtsbescherming als mensen onder het mom van ondernemerschap eigenlijk als werknemer werken. Ze krijgen dan immers niet volgens de cao betaald, zijn in mindere mate verzekerd, hebben geen pensioenopbouw en noem het maar op. Ervan uitgaande dat er daadwerkelijk sprake is van iemand die eigenlijk werknemer is, als de rechter dat ook vaststelt, zou ik dat dus heel goed vinden.

De heer **Beckers** (VVD): Ik bedoel meer de verhoudingen in de arbeidsrelatie.

Minister **Asscher**: U hebt het over de werkgever en de werknemer die nauw met elkaar omgaan. Ik denk dat dit de gebruikelijke situatie is. Als in die situatie die relatie zo vormgegeven wordt dat het de werkgever en de werknemer zijn en zij doen alsof er sprake is van een zelfstandige, ontstaat er natuurlijk toch een probleem.

De heer **Beckers** (VVD): Die werknemer heeft dan een afgedwongen relatie met die werkgever gekregen. Dat is geen basis om succesvol met elkaar om te gaan. Het is in theorie wel een mooie juridische positie die de werknemer heeft, maar uit maatschappelijk oogpunt werkt het niet.

Minister **Asscher**: Ik zou het ook niet willen zien als een maatschappelijke oplossing voor alle kwalen, maar in de casus die u schetst, wordt er minder belasting afgedragen. Er worden minder premies afgedragen. Daar betalen wij met zijn allen voor. En de bescherming die behoort bij de verhouding werkgever/werknemer is er niet. Dat kunt u natuurlijk ook niet accepteren en dat zult u ook niet doen.

De heer **Beckers** (VVD): Nee, dat wil ik ook niet bepleiten. Ik vraag mij af of wat wij met deze wetgeving proberen te bewerkstelligen, in de praktijk zoveel toegevoegde waarde heeft wat het omgaan met elkaar betreft.

Minister **Asscher**: Dat is geen onderdeel van deze wetgeving. Dat is bestaand recht.

De heer **Beckers** (VVD): Dat is bestaand recht, maar deze wet benadrukt dat. Doordat die werknemer die positie kan afdwingen komt hij, in plaats van dat hij zelfstandig blijft, in een situatie terecht waarin hij weliswaar werknemer is maar waarin sprake is van een slechte relatie.

Minister **Asscher**: Ik denk dat in de meeste gevallen het belang van deze wet niet gelegen is in het tot stand komen van een dienstbetrekking die er in juridische zin niet was. Ik denk dat de betekenis eerder is dat in sectoren en ketens het bewustzijn van de verantwoordelijkheid voor betaling conform de WML of de cao toeneemt en dat het bijvoorbeeld voor kleine aannemers die heel erg voor deze wet hebben gelobbyd, weer gemakkelijker wordt om de concurrentie aan te gaan. Dat zijn vaak bedrijven met een aantal werknemers. Zij hebben die gewoon in dienst maar zij hebben nu het gevoel dat ze er niet aan te pas komen bij aanbestedingen of bij opdrachten. De Aannemersfederatie Nederland was een van de grootste lobbyisten voor deze wet en bij bijvoorbeeld Bouwend Nederland – daaronder vallen de grotere bouwbedrijven – zag je dat er bedenkingen waren. Het is niet een wet die bedoeld is om op grote schaal mensen hun werknemerschap te laten invoeren. Dat was een zijpad dat ik even inging in antwoord op de vragen van de heer Hoekstra. Het effect moet echt



eerder het besef van verantwoordelijkheid zijn voor wat er in de keten gebeurt.

De heer **Kok** (PVV): Ik haak aan op dat wat de heer Beckers net zei. Ik focus mij nu op de pakketbezorgers – die casus kennen we allemaal redelijk – en vraag mij af of het tot stand brengen van een arbeidsovereenkomst deze mensen zo geweldig helpt. Ik heb de indruk dat men juist graag vrij wil zijn. Men wil volgens mij ondernemer zijn, hoe men dat ook inricht; kennelijk ligt er een variëteit aan figuren onder. Ik denk dat de tarieven die voor deze mensen worden afgesproken voor hen nog veel belangrijker zijn dan het tot stand brengen van een arbeidsrelatie. Als deze mensen fatsoenlijk betaald zouden worden en ze niet permanent werden afgeknepen ... Als zij meer routes gaan afleggen of ze naar meer adressen kunnen gaan, gaat het tarief naar beneden. De fiscale voordelen die zij hebben, worden alvast in de tariefstelling door de opdrachtgever «afgenomen». Ik denk dat de sleutel om die mensen te helpen nog belangrijker is dan het creëren van een arbeidsrelatie, maar ik ben daar niet helemaal van overtuigd. Graag hoor ik de visie van de Minister daarop.

Minister **Asscher**: Ik denk dat het verstandig is om ervan uit te gaan dat het niet één groep is. Je ziet enorme verschillen. Sommige mensen voldoen geheel aan de omschrijving die u geeft; zij willen juist graag die vrijheid en die ruimte hebben. Die moet je ze vooral bieden. Zij hebben dan wel baat bij op zijn minst het wettelijk minimumloon als een soort bodem in de tarieven. Dat is niet te onderschatten. Verder kun je vragen stellen over de wijze waarop die tarieven vervolgens tot stand komen. Dat valt buiten de scope van mijn portefeuille.

Er is ook een groep mensen van daadwerkelijk eigenlijk werknemers die er belang bij heeft dat die relatie erkend wordt omdat men niet kiest voor die vrijheid. Die mensen zijn alleen maar onder druk in die zelfstandigheid terechtgekomen, vanuit kostenoverwegingen. Daarbij kan het wel soelaas bieden. Ik ben het geheel met de heer Beckers eens; als je bij de rechter moet afdwingen dat je een arbeidsrelatie hebt, is er in het vervolg weinig arbeidsvreugde te verwachten. Dat begrijp ik wel, maar ik hoop natuurlijk dat daar ook een preventief effect van uitgaat, dus dat een opdrachtgever daarmee rekening houdt. In die groep zitten dus zeker ook veel mensen die graag zelfstandigen zijn en die dat daadwerkelijk kunnen zijn en zij hebben nu last van de druk op de tarieven.

De heer **Kok** (PVV): Ik vraag me wel af of PostNL überhaupt geporteerd is voor het aangaan van arbeidsrelaties in de meest brede zin. De Minister zal dat in de sector waarschijnlijk wel te horen krijgen. Ze moeten dan alles zelf verzorgen, waaronder de busjes. En zij moeten dan de opleidingen betalen.

Minister **Asscher**: Ik denk helemaal niet dat dit haalbaar is en dat dit per se het wenselijke eindbeeld zou moeten zijn. Je wilt echter dat, los van wie daar het werk doen en ongeacht de constructie, mensen fatsoenlijk behandeld worden. Als je het rapport van de verkenner ziet, kun je daaruit opmaken dat dit op allerlei niveaus in twijfel kan worden getrokken. Denk aan de werkdruk, de fysieke arbeidsomstandigheden en noem het allemaal maar op.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD): Ik heb een heel andere vraag, namelijk over artikel 7:616a BW. De hoofdelijke aansprakelijkheid van de opdrachtgever geldt in situaties van «contracting» en uitzending; toezicht of geen toezicht bij de opdrachtgever. Denkt de Minister dat doorlenen en het tussenschakelen van een rechtspersoon een risico is als het gaat om de relatie opdrachtgever/opdrachtnemer of aannemer omdat de hoofde-

lijke aansprakelijkheid op grond van het zojuist door mij genoemde artikel – dat heeft betrekking op het gelijktijdig aanspreken van de werkgever en zijn opdrachtgever – doorbroken wordt? Je hebt er dan immers iemand tussen geschoven. Is denkbaar dat op die manier aan die hoofdelijke aansprakelijkheid wordt ontkomen en dat dan blijkt dat die tussenschakel failliet is, dat hij geen verhaal biedt of iets in die trant?

**Minister Asscher:** Die vraag stelt u naar mijn idee terecht. Er zijn verschillende modellen bekeken. Je kunt hoofdelijke aansprakelijkheid voor iedereen in de keten regelen. Dat was aanvankelijk de gedachte. Het risico bestaat dan op een enorme bureaucratische belasting. Dan zou je eigenlijk ook een vrijwaringsmogelijkheid moeten hebben. Dan is het reële gevaar dat je eindigt met een theoretische hoofdelijke aansprakelijkheid en een vinklijstje voor iedereen in de keten, terwijl er in de praktijk weinig gebeurt.

Je kunt ook kijken naar een model waarbij alleen de werkgever of de directe opdrachtgever aansprakelijk is, zoals het eigenlijk te doen gebruikelijk is. Als je ziet dat de misstanden toch vaak onder in de keten of achter in de keten plaatsvinden, kun je constateren dat het ook wel een gemis is vanuit het oogpunt van effectiviteit. Na lang soebatten is dus gekozen voor de laag zoals u die beschrijft. Als je daar een laag tussen doet, speelt daarbij wel een rol dat de niet-verwijtbaarheid van de eerstvolgende bij een rechter heel snel onderuit te halen is. Als je kunt laten zien dat er alleen maar een laag tussen gedaan is om die hoofdelijke aansprakelijkheid te vermijden van de opdrachtgever van de werkgever, is daarmee verwijtbaarheid gegeven. Dat is dus niet zonder risico.

**Mevrouw Kneppers-Heijnert (VVD):** Van de persoon boven de werkgever?

**Minister Asscher:** Precies. Dat is belangrijk. Tot aan de hoofdopdrachtgever toe is aansprakelijk stellen mogelijk, tenzij men niet verwijtbaar is. Die niet-verwijtbaarheid is altijd afhankelijk van de omstandigheden van het geval en daarbij kan het keurmerk een rol spelen. Als je boven die onderste twee schakels een opdrachtgever hebt die er een laag tussen doet, louter om die hoofdelijke aansprakelijkheid te vermijden, is daarmee de facto al gegeven dat die wel verwijtbaar is en dat die alsnog aansprakelijk zal worden gesteld voor de onderbetaling. U hebt wel gelijk dat het voor de individuele werknemer minder eenvoudig is om die partij aan te spreken dan de eerste twee schakels. Dat is een klassiek dilemma. Naarmate die hoofdelijke aansprakelijkheid namelijk naar meer schakels in de keten uitbreidt, neemt ook de administratieve lastendruk toe voor iedereen in die keten. Daarom hebben we uiteindelijk, ook met overeenstemming van werkgevers- en werknemersgeledingen, voor deze oplossing gekozen: de mogelijkheid voor de opdrachtgever om de niet-verwijtbaarheid te laten zien aan de hand van wat hij in de praktijk gedaan heeft en hoofdelijke aansprakelijkheid in die onderste twee schakels. Er is dus wel degelijk gekeken naar dit risico, maar wij denken dat wij het hiermee in de balans tussen belangen zo effectief mogelijk hebben ondervangen.

**De voorzitter:** Mevrouw De Vries, wij hebben u niet gehoord. Is er iets waarvan u naar aanleiding van de beantwoording van de Minister zegt dat u dat vanuit uw invalshoek wilt meegeven?

**Mevrouw De Vries (VVD):** De Minister heeft alles aardig verwoord.

**De voorzitter:** Ik denk helemaal niet in termen van correctie maar eerder aan een gedachte of aanvulling. Volgens mij is dit een vrij open overleg en ik ken de Minister zo dat hij anderen daar niet op afrekent.

De heer **Kok** (PVV): Ik heb een korte vraag. Handhaving en toezicht zijn heel belangrijk. Hoe adequaat kunnen die zijn? Is daarvoor voldoende capaciteit? Het lijkt mij een heel arbeidsintensief proces om dat goed te volgen.

Minister **Asscher**: De Minister van Sociale Zaken wil altijd zo veel mogelijk inspecteurs hebben om de sociale wetten te kunnen handhaven, maar die mogelijkheid is er niet. Het is dus een kwestie van roeien met de riemen die je hebt. Er is wel een aantal elementen dat daarbij helpt. Het eerste element is dat er een uitbreiding is gekomen van de inspectie, specifiek op dit punt, na het Sociaal Akkoord. Er zijn 35 extra inspecteurs gekomen die zich hiermee bezighouden. Het tweede element is dat we steeds beter worden in het intelligent toezicht houden; in welke sectoren, in welke bedrijven en in welke gevallen zien we risico's van overtreding? Daar gaan we op af. Het derde element is – dat is volgens mij heel belangrijk – dat deze wet handhaving zal vergemakkelijken. Wij hadden bij de rechter een aantal zaken met betrekking tot verrekening verloren. Daardoor moesten we die zaken stilzetten. We konden dus geen boetes meer opleggen. Na aanneming van dit wetsvoorstel kunnen we die zaken weer doen. Informatie-uitwisseling tussen cao-handhavers en de inspectie is nu niet mogelijk. Die kan straks wel weer plaatsvinden. Dat maakt het dus leuker voor onze jongens in het veld. Zij komen dan dingen tegen waar zij niets mee kunnen; geen overtreding WML. Maar ze zien wel dat bijvoorbeeld de cao met voeten wordt getreden. Dat kunnen ze doorgeven en daar kunnen ze iets mee doen.

Het volgende is het verbod op al die inhoudingen. Dat is niet onomstreden. Wat je nu op de loonstrookjes aantreft aan bizarre inhoudingen op het wettelijk minimumloon, bijvoorbeeld wegens slijtage van de weg... Ja, dat is echt waar. Het is vreselijk. Je ziet echt de allerergste voorbeelden van kleine bedragjes. Voor onze inspectie is het nu vrijwel onmogelijk om aan de hand van zo'n loonstrookje te zeggen: eigenlijk betaal je nu geen wettelijk minimumloon, dus we hebben een zaak. Dat zou in ieder geval een bak werk kosten. Straks moet gewoon het wettelijk minimumloon worden overgemaakt. Ik zou dus altijd meer handhavingscapaciteit willen, maar in de tijd waarin we leven moet ik reëel zijn; we moeten het doen met de mensen die we hebben, plus die 35 personen. Deze wet zal de handhaving vergemakkelijken. Ik denk dat dit belangrijk is. Als je een wet niet handhaaft, verliest deze namelijk zijn betekenis. Die zal ook niet dat preventieve effect hebben.

Het laatste punt is dat een deel van de handhaving van de wet civielrechtelijk gebeurt doordat werknemers of werknemersgeledingen zelf met de wet in de hand naar de rechter kunnen stappen. Daar gaat natuurlijk ook een effect van uit op de arbeidsmarkt.

De heer **Kok** (PVV): De schade kan aanzienlijk zijn.

Minister **Asscher**: Zeker. Dat ben ik zeer met u eens. Daarom is het ook vanuit die optiek zeer de moeite waard.

De **voorzitter**: Mag ik de conclusie trekken dat u ook wenst dat deze Kamer verdergaat met de Wet minimumloon en minimumvakantietoeslag op nader bepaalde overeenkomsten van opdracht? De behandeling van dit wetsvoorstel ligt al enige tijd stil, is al enige tijd aanhangig in dit huis.

Minister **Asscher**: Ik zou dat heel mooi vinden, maar ik realiseer me dat ik de Eerste Kamer eerder bij de behandeling niet kon overtuigen. Ik geef de Kamer dus in overweging om dat nu te doen. Misschien dat ik, op het moment dat we in de buurt komen van de daadwerkelijke behandeling van de Wet aanpak schijnconstructies, nog een manier heb om te peilen of ook de Eerste Kamer het een goed idee vindt om die wet weer in

behandeling te nemen. Ik weet niet hoe ik dat procedureel helemaal netjes moet zeggen, maar ik denk dat u wel begrijpt wat ik bedoel. Ik zou het heel mooi vinden, maar het heeft natuurlijk geen zin als de Kamer nog steeds zegt dat zij er niet aan wil. Dan moeten we dat niet doen. Ik geef het u dus beleefd in overweging. Ik heb het aangehouden vanwege een aantal inhoudelijke bezwaren en ik weet niet of ik die inmiddels heb kunnen wegnemen. Ook heb ik het aangehouden vanwege het feit dat u samenhang miste met een algemenere aanpak van schijnconstructies. Die samenhang is in dit wetsvoorstel in ieder geval gegeven. Dat billijkt hopelijk dat de Kamer hier nog een keer een blik op werpt.

De **voorzitter**: Prima. Dan zullen we straks aansluitend in de vergadering van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid dit punt meenemen.

Minister **Asscher**: Dank u wel.

De **voorzitter**: Ik heb het idee dat ieder lid tevreden is met de beantwoording en dat er op dit punt geen vragen meer zijn. Ik dank de Minister en zijn staf voor de komst naar dit huis. Ik sluit dit overleg.

Sluiting: 15.34 uur.